Women, Tax and Social Programs: The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System

Claire F.L. Young

Status of Women Canada
Condition féminine Canada

Canada

101-01491/

Women, Tax and Social Programs: The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System

By

Claire F.L. Young

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the author and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

October 2000

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards.

Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- the accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- the extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations; and
- the original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Canadian Cataloguing in Publication Data

Young, Claire F.L. (Claire Francesca Louise), 1949-

Women, Tax and Social Programs: The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System

Text in English and French on inverted pages.
Issued also in French under t.p.: Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : Répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal
Issued also on the Internet.
ISBN 0-662-65028-X
Cat. no. SW21-52/2000E

1. Women — Taxation — Canada.
2. Tax incentives — Canada.
3. Public welfare — Canada — Finance.
I. Canada. Status of Women Canada.
II. Title.
Title: Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : Répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal

HV1448.C3Y68 2000 336.24'2'O82'0971 C00-980277-0E

Project Manager: Julie Dompierre, Status of Women Canada
Publishing Coordinator: Mary Trafford, Status of Women Canada
Editing: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Translation: Pierre Chagnon (translation); Christiane Ryan (parallel read).

For more information contact:
Research Directorate
Status of Women Canada
350 Albert Street, 5th Floor
Ottawa, Ontario K1A 1C3
Telephone: (613) 995-7835
Facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322
E-mail: research@swc-cfc.gc.ca

This document is also available for download on the Status of Women Canada Web site at:
http://www.swc-cfc.gc.ca/

ABSTRACT

This study examines the impact on women of funding social programs through the tax system. It does so using the framework of tax expenditure analysis, which allows one to view any departure from the normative tax system (i.e., those basic rules, such as the tax rate and the tax unit, that comprise the revenue-raising part of the system) as a spending measure. The analysis also takes into account the socio-economic realities of women's lives and concludes that many tax measures that are subsidies in respect of social programs do not benefit women to the same extent that they benefit men. Tax measures explored include the child care expense deduction, the Canada Child Tax Benefit, tax subsidies for retirement saving, the disability tax credit and tax relief for caregivers. The conclusion is that in many instances women have less access to these tax subsidies and, often, the amount they receive is less than the amount that men receive. The study concludes with a list of issues that should be considered by those involved in the tax policy process in order to ensure that women are not disadvantaged in comparison to men when tax subsidies are used to fund social programs.

TABLE OF CONTENTS

LIST OF ABBREVIATIONS AND ACRONYMS ii

PREFACE iii

FOREWORD iv

EXECUTIVE SUMMARY v

INTRODUCTION 1

1. AN INTRODUCTION TO TAX POLICY ANALYSIS 4
   - Overview of the Tax System 4
   - Purposes of a Tax System 5
   - Fairness of a Tax System 5
   - Tax Expenditure Analysis 8
   - The Socio-Economic Context in which Women Live Their Lives 12
   - Identification of Tax Measures that Relate to Social Programs 15

2. TAX SUBSIDIES RELATED TO CHILDREN 19
   - Child Care Expense Deduction 19
   - Canada Child Tax Benefit 32

3. TAX SUBSIDIES FOR RETIREMENT SAVING 41
   - Introduction 41
   - Old Age Security and the Canada and Quebec Pension Plans 42
   - Registered Pension Plans and Registered Retirement Savings Plans 42
   - Options for Reform 48
   - Conclusion 51

4. OTHER TAX SUBSIDIES 54
   - Tax Subsidies Related to Dependence 54
   - Tax Subsidies for Those with Disabilities or in Respect of Individuals Being Cared for by Relatives 57

5. CONCLUSION 65

APPENDIX A: TAKING ACCOUNT OF WOMEN WHEN SETTING TAX POLICY 68

REFERENCES 70

LIST OF ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

CACSW	Canadian Advisory Council on the Status of Women
CAP	Canada Assistance Plan
CCSD	Canadian Council on Social Development
CCTB	Canada Child Tax Benefit
CHST	Canada Health and Social Transfer
CLC	Canadian Labour Congress
CPP	Canada Pension Plan
CRRU	Childcare Resource and Research Unit
DAWN Canada	DisAbled Women's Network Canada
GIS	Guaranteed Income Supplement
GST	Goods and Services Tax
NAWL	National Association of Women and the Law
NCW	National Council of Welfare
OAS	Old Age Security
OECD	Organization of Economic Co-operation and Development
PEMS	Policy and Expenditure Management System
QPP	Quebec Pension Plan
RPP	registered pension plan
RRSP	registered retirement savings plan

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues, and to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in August 1998 on *Women and the Canadian Tax System*. Research was invited that would examine the tax system, its underlying assumptions about women's lives and whether it has a different impact on women and men. Status of Women Canada funded two research projects on this issue: one project providing a broad analysis and one that looks particularly at the impact on women as mothers and workers.

A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

FOREWORD

As always, a project of this nature is not a one-person production. I owe thanks to several people, including my two excellent research assistants. Melinda Anderson did a magnificent job assembling many of the statistics used in this report and Beth Long provided outstanding research and editorial assistance. I also wish to thank Susan Boyd who has patiently read so much of my work and enriched it with perceptive insights.

Thanks are also due to the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada which helped to fund some of the research used in this report by way of a grant provided through the Major Collaborative Research Initiative Program. This report was, however, primarily funded by the Policy Research Fund of Status of Women Canada. I wish to express my sincere appreciation to that organization and, in particular, the Director of Research, Zeynep Karman, for having the foresight to recognize how important it is to evaluate the impact of the tax system on women and for their assistance in bringing this project to fruition.

Some of the material is this report is based on my earlier work, including "Child Care—A Taxing Issue?" in the *McGill Law Journal* (1994), "(In)visible Inequalities: Women, Tax and Poverty" in the *Ottawa Law Review* (1994) and "Taxing Times for Women: Feminism Confronts Tax Policy" in *Tax Conversations* (1997).

This report was completed on October 26, 1999 and the law is that which was in force on that date, although there is reference to changes proposed in the 1999 federal budget.

EXECUTIVE SUMMARY

Since its inception in 1917, the Canadian income tax system has evolved into much more than a revenue-raising instrument. Over the years, it has become a most powerful social and economic tool, one that is increasingly implicated in the delivery of social programs. Just as the role of the tax system has shifted, so have some of the social and economic realities of women's lives. For example, more women than ever are working in the paid labour force, more women are living alone and fewer women are in relationships with men. Yet some things remain the same. Women's work in the home remains undervalued and is not considered productive work, women remain the primary caregivers for children, and a disproportionate number of single women live below the poverty line. To date, the issue of the impact on women of using the tax system to deliver social programs has not been analyzed in any detail. There is virtually no research in Canada that evaluates the effectiveness and fairness of using the tax system to subsidize social programs. The government publishes tax expenditure accounts that quantify the cost of each tax measure that is considered to be a spending measure rather than part of the normative tax system. A normative tax system comprises those rules that are viewed as part of the basic revenue-raising components of the tax system, such as the tax rate and tax unit. Other measures that depart from that normative base, such as tax deductions, credits and exemptions, are in fact spending measures. However, one major problem is that the tax expenditure accounts do not include any gender breakdown.

The focus of this study is consideration of the impact on women (as compared to men) of delivering social programs through the tax system. The study situates the analysis in the social and economic realities of women's lives, and recognizes that women are not a monolithic group. Their experience is affected by differences among them which are the consequence of social conditions such as race, age, sexual orientation, class and disability. While recognizing the value of the traditional tools of tax policy analysis in evaluating tax measures, this study uses equality among particular groups in society as the foundation of its analysis. An equality analysis is applied to those tax measures used to deliver social programs. The intention is to determine how those measures apply to women. Do women benefit to the same extent as men? How does women's socio-economic status affect their access and entitlement to tax subsidies? The tax measures that are the focus of this study are the tax subsidies related to children, dependence, retirement saving, and those for individuals with disabilities and their caregivers.

This study outlines the application of the tax rules and reviews the impact of those rules on women. Suggestions for changes that might reduce or eliminate the negative impact of a particular rule on women are put forward to stimulate discussion and possible reform. In some instances, the only solution to the problem is to remove the subsidy from the tax system and deliver it in another manner. In other instances, specific amendments to the income tax rules would improve the situation.

The child care expense deduction and the Canada Child Tax Benefit are discussed in detail. Given that women are the primary caregivers for children, these subsidies are very important for women. The conclusion is that both these subsidies have problems. For example, the child care expense deduction is inadequate in amount and is worth more in terms of tax dollars saved to those with higher incomes than to those with lower incomes. The limitations with respect to the definition of income to which the deduction can be applied have a negative effect on many women. The Canada Child Tax Benefit is targeted in a manner that disadvantages those women on social assistance in comparison to the working poor. Suggested options for reform to the child care expense deduction include increasing the amount of the deduction, removing restrictions on the nature of the income to which the deduction may be applied or converting the deduction to a refundable tax credit (as is done in Quebec). The key issue for consideration with respect to the Canada Child Tax Benefit is whether the tax system is the appropriate tool for delivering this program.

The tax system plays a significant role in subsidizing retirement saving; yet, for a variety of reasons, women do not have as much access to these subsidies as men. One reason is that the tax subsidies are provided for contributions to, and the income earned by, private pension plans, such as occupational pension plans and registered retirement savings plans (RRSPs). For a variety of reasons, many women are unable to contribute to these plans; if they do contribute, they often receive less of a tax subsidy than men. A primary reason for women's unequal access to tax subsidies for occupational pension plans is that access to these plans depends on participation in the paid labour force in jobs that provide these plans. For example, 70 percent of part-time workers are women, but these plans are not usually available to part-time workers. Tax breaks for occupational pension plans and RRSPs are also of no value to women who work only in the home, or who have no discretionary funds to contribute to an RRSP. Given that the role of universal pension schemes such as the Old Age Security (OAS) appears to be diminishing and that the government is encouraging more reliance on private pension plans, it is important to remedy women's lack of access to tax subsidies for retirement savings. One suggestion is to remove all tax preferences from the *Income Tax Act* and redirect the funds to the more "universal" plans such as the Old Age Security and the Canada Pension Plan (CPP). Alternatively, current tax rules could be reformulated to allocate the subsidy in a manner that ensures women are not disadvantaged in comparison to men, either in respect of their access to the subsidy or the amount they receive.

Tax subsidies related to dependence, such as the spousal tax credit, need to be rethought. These measures are a disincentive to women's participation in the paid labour force and undermine women's autonomy. The caregiver tax credit, which is intended to recognize women's caregiving in the home, also acts as a disincentive to women's participation in the paid labour force and should be restructured to remove this disincentive. The study discusses whether the tax system is the appropriate tool for delivering subsidies related to dependency and offers options for reform of the current rules. Suggestions include, for example, the removal of the spousal tax credit and the conversion of the tax deductions in respect of caregiving to refundable tax credits.

The study concludes with recommendations intended to assist those who prepare amendments to the *Income Tax Act*, including officials at the Department of Finance and the Canada Customs and Revenue Agency, to evaluate the gender impact of any proposed changes and to consider, in a more informed manner, the impact of those changes on women. The recommendations are also intended to provide women's groups and others interested in the issue of the impact of the tax system on women with information that might assist them in the preparation of submissions to the government on tax policy issues. In addition to a call for the use of statistical data on the socio-economic realties of women's lives in the setting of tax policy, Appendix A to this study includes a list of 10 questions that should be considered whenever changes to the income tax system are contemplated. The intention is that the questions will allow policy makers and others to determine if a particular measure might have a negative impact on women. If it does, how might that negative impact be avoided?

INTRODUCTION

> During the first fifty years of income taxation in Canada, there is no evidence that anyone paid any attention to the effects of these and other policies on women. Women were still largely disenfranchised, and certainly had virtually no access to political and bureaucratic processes. Nor did they have access to the legal, accounting, and taxation professions in any kinds of numbers or in any kinds of positions that would have made any kind of systematic inquiry possible (Lahey 1988: 378).

While consideration of the impact of tax policies on women has been the subject of some study in the 30 years that have elapsed since the period referred to in the quotation above, there is much more work to be done.[1] Since its inception in 1917,[2] the Canadian income tax system has evolved into much more than a revenue-raising instrument. Over the years, it has become a most powerful social and economic tool, one that is increasingly implicated in the delivery of social programs. Just as the role of the tax system has shifted, so have some of the social and economic realities of women's lives. For example, more women than ever are working in the paid labour force, more women are living alone and fewer women are in relationships with men. Yet some things remain the same. Women's work in the home remains undervalued and is not considered productive work, women remain the primary caregivers for children and a disproportionate number of single women live below the poverty line.

To date, the issue of the impact on women of using the tax system to deliver social programs has not been analyzed in any detail. There is virtually no research in Canada that evaluates the effectiveness and fairness of using the tax system to subsidize social programs.[3] The government publishes tax expenditure accounts that quantify the cost of each tax measure that is considered to be a departure from the normative tax system and, therefore, a spending measure.[4] However, these accounts do not include any gender breakdown. Tax expenditure accounts are limited in the knowledge they provide because they take a quantitative rather than a qualitative approach. That is, they do not examine the impact on differently situated individuals or groups of using tax expenditures to fund social programs.[5] This problem led the National Association of Women and the Law to recommend in 1991 that the "federal government should collect and disseminate data on the *impact* of the tax system, according to gender" (NAWL 1991b: 4, emphasis added).

The focus of this study is the impact on women (as compared to men) of delivering social programs through the tax system. The study situates the analysis in the social and economic realities of women's lives, and recognizes that women are not a monolithic group. Their experience is affected by differences among them, which are the consequence of social conditions such as race, age, sexual orientation, class and disability. While recognizing the value of using the traditional tools of tax policy analysis in evaluating tax measures, this study uses equality among particular groups in society as the foundation for analysis. An equality analysis is applied to those tax measures that are used to deliver social programs. The result is a discussion of the differential impact on women compared to men of tax expenditures used

to subsidize social programs. Rather than making specific policy recommendations, the study raises options for reform that suggest different ways in which the inequalities might be redressed. The intention is to encourage debate among those who make tax policy, women's groups and other interested parties about the most appropriate manner in which to proceed. The study also includes recommendations for tax policy makers and others that are intended to allow policy makers to consider directly the impact of proposed tax measures on women. These recommendations will help ensure that any gender disparity that may arise as a result of the impact of a particular tax provision is reduced and, if possible, eliminated.

Chapter 1 provides an introduction to the issues that are at the core of this study. It provides an overview of the income tax rules and reviews the purposes underlying the Canadian income tax system. It considers how we evaluate tax measures by reference to criteria such as equity, neutrality and simplicity, and discusses, in detail, the relevance of an analysis that focusses on equality. The concept of tax expenditures is discussed. A key point of this chapter is to draw attention to the need to examine issues respecting the impact of certain tax measures on women in a manner that considers the socio-economic realities of women's lives and the differences among women.

Chapter 2 examines tax subsidies related to children. These subsidies have a direct impact on women who tend to be the primary caregivers of children. The operation of the child care expense deduction and Canada Child Tax Benefit is discussed in detail, and the problems with these expenditures are reviewed.

Chapter 3 discusses tax subsidies for retirement saving. Tax breaks for contributions to, and income earned by, registered pension plans (occupational pension plans) and registered retirement savings plans are discussed. The chapter considers the relationship between this method of funding retirement saving and the poverty experienced by so many women in retirement.

Chapter 4 discusses other tax subsidies that have a differential impact on women compared to men. They include tax subsidies related to dependence, such as the spousal tax credit and the ability to transfer certain unused tax credits to a spouse. Tax subsidies for those with disabilities and those who care for family members are also discussed.

Appendix A consists of specific recommendations intended to assist those who make tax policy and women's groups in ensuring that any proposed tax measures do not have a more negative impact on women than men.

It is important to state, at the outset, the limitations of a study of this nature. First, the focus is the federal income tax system, not provincial tax systems, although because Quebec administers its own income tax system, some of the Quebec rules are discussed where they vary from the federal rules. Second, this study is limited to an analysis of those income tax rules that provide subsidies for social programs. The study is not a review of the impact of the tax system generally on women. Therefore, issues such as what the appropriate unit of tax should be and the non-taxation of imputed income[6] are not discussed in any detail. Finally,

not all measures that relate to the funding of social programs are included. The study focusses only on those measures that disadvantage women compared to men.

Endnotes

[1] There have been several research reports in the last decade or so that have focussed on women and tax. See, for example, CACSW (1987); Lahey (1988); NAWL (1991); and Ontario Fair Tax Commission (1992).

[2] *Income War Tax Act*, S.C. 1917, c. 28.

[3] A significant body of Canadian literature examines the use of tax expenditures but this literature does not take gender into account. See, for example, Bruce (1988); Domingue (1988); Doern (1989: 75-105); Maslove (1991); Lindquist (1994: 32-128); and Perry (1995).

[4] The concept of tax expenditure analysis and which tax measures can be considered to be expenditures is discussed in detail in Chapter 1.

[5] The most recent tax expenditure account is Canada 1999.

[6] Imputed income is earned income in kind. In this context, the argument is that the value of women's unpaid labour in the home is imputed income, and that ignoring its value for tax purposes is problematic. Unless the tax system recognizes the value of household production by either taxing it or giving tax relief to women who work outside the home in the paid labour force, those women who work outside the home are at a disadvantage compared to women who work exclusively in the home in an unpaid capacity. In effect, women who work outside the home have to purchase household services or forego leisure time in order to provide for themselves and their families. There has been some debate within the feminist literature on how to compensate for the non-taxation of these amounts. See for example, Staudt (1996).

1: AN INTRODUCTION TO TAX POLICY ANALYSIS

Overview of the Tax System

> There is much to be done to rid the income tax system of its overtly discriminatory provisions, as well as its systemic bias against women (Maloney 1987: 44).

Income taxes are levied both by the federal government, and by the provincial and territorial governments. Income tax is payable on an individual's worldwide income. The *Income Tax Act*[1] taxes on the basis of the source of that income with the result that different rules may apply in the computation of that income, depending on the source of the income. The main sources of income are employment income, business income, property income, other income and capital gains. The Act requires taxpayers to compute their net income by including certain amounts from each source in income and taking any allowable deductions. Taxable income is net income less any other deductions such as losses carried over from previous years. Federal tax payable is a percentage of taxable income. At present, there are three federal rates of tax (17 percent on the first $29,590 of income, 26 percent on the amount of income in excess of $29,590 up to $59,180 and 29 percent on the amount in excess of $59,180). Once federal tax payable has been calculated, the taxpayer may apply any non-refundable federal tax credits available. These will reduce the amount of tax payable. Examples of these tax credits include the personal tax credit, the marital (spousal) tax credit, the dependant tax credit, the charitable donations tax credit and the political donations tax credit. The next step is to calculate the federal surtax, which is three percent of basic tax payable up to a maximum of $250. Finally, tax is reduced by any refundable tax credits available and if taxable income is reduced to zero the credit can result in a refund to the taxpayer, even though no tax was payable. Examples of refundable tax credits include the Goods and Services Tax (GST) credit and the Canada Child Tax Benefit.

The federal government and all provinces except Quebec have entered into agreements whereby the federal government collects income taxes for the provinces.[2] Quebec imposes and collects its own income taxes, applying a system that is similar to the federal system in structure, although it is fully independent of the federal system. The provinces that have entered into tax collection agreements with the federal government levy an income tax that is a percentage of federal tax payable. The amount of the provincial income tax varies from province to province. For the 1998 taxation year, the rates ranged between a high of 69 percent in Newfoundland (plus a surtax of 10 percent on provincial tax in excess of $10,000) to a low of 42.75 percent in Ontario. The agreements also permit the provinces to provide certain tax credits to taxpayers that are provincial in nature.

In Quebec, there are three rates of tax: 20 percent on the first $25,000 of income, 23 percent on income in excess of $25,000 up to $50,000 and 26 percent on the amount in excess of $50,000. While the structure of the Quebec tax system is similar to that of the federal system, there are

differences in the specific provisions. This study discusses those Quebec tax rules that are designed to subsidize social programs and that differ from the federal rules.

Purposes of a Tax System

> [T]axation depends on choices made collectively about what goods and services should be provided through government, what proportion of the income of society should be redistributed among its members, how the revenue needed to provide those goods and services should be raised, and how the tax system should be used to influence the decisions of individuals (Ontario Fair Tax Commission 1993: 32).

An income tax system is a multi-faceted government program. Arguably, it is the government's most important policy instrument because its impact is so far reaching, affecting all Canadians on a daily basis in so many different ways. Obviously, one of its primary objectives is to raise revenue to be spent on government programs, but that is only part of its role. Increasingly, our tax system is being used to achieve other goals, although which goals take precedence over others varies from time to time as the political climate changes.[3] Some of the other functions of a tax system include redistributing economic resources when the private market fails in this regard, redistributing income to reduce the inequalities between rich and poor, imposing additional costs in order to fulfil a regulatory function and stabilizing the economy. Different tools are used to achieve different goals. Therefore, for example, progressive marginal tax rates are intended to ensure that there is a more equal distribution of disposable income than there would be if all taxpayers paid tax at the same rate regardless of their income. The function that is most pertinent to this study is the tax expenditure function of the tax system. Tax expenditures are used for a variety of purposes, including to redistribute income, to encourage certain economic behaviour and, in the context of this study, the highly important function of delivering subsidies for social programs. This tax expenditure function is discussed in detail later in this chapter.

Fairness of a Tax System

> The achievement of a fair tax system in a democracy is rightly regarded as a matter of high economic and social importance (Head 1993: 4).

Traditional tax policy analysis has judged the effect of tax measures and, to a certain degree, their fairness by reference to three particular factors—horizontal and vertical equity, neutrality and simplicity. Underpinning these criteria are the normative values of income taxation based on ability to pay which recognizes that some are more able to contribute than others, and the use of taxation as a tool for income redistribution. The hallmark of taxation based on ability to pay is the progressivity of the tax system. A progressive system is one that imposes graduated rates of tax with the result that those with higher incomes pay tax at a higher rate on that higher amount of income.

Horizontal equity is defined as the requirement that equals be treated equally. In other words, all persons in the same circumstances should be treated in the same manner. Therefore, for example, one can argue that two people with the same amount of income should pay the same tax. But horizontal equity is an increasingly difficult concept to pin down. The key issue when deciding whether this criterion is being adhered to is determining which individuals are "similarly situated." For example, as Neil Brooks (1993: 181-184) has pointed out, the long-standing tax policy view that two individuals with the same amount of income should pay the same amount of tax is being challenged in the name of lower taxes for the rich. The argument is that such a point of comparison means that the return on individuals' savings is included in income and that is unfair to the person with thriftier habits. Thus, the call is being made for the point of comparison not to be the amount of income each individual earns but rather the value of their consumption. This kind of analysis undermines the basic tenet of taxation based on ability to pay.

Vertical equity requires that persons in differing situations be treated in an appropriately different manner. Again, this criterion is closely connected to the principle of taxation based on ability to pay. One can argue that adherence to the principle of vertical equity has been eroded over time, especially since the 1987 "tax reform" process. At that time, the number of tax rates was reduced from 10 to three and the top federal rate from 34 percent to 29 percent. Even though we have seen an increase in top tax rates because of surtaxes, the system is not as progressive as it was prior to the 1987 reform.[4] In addition, the introduction of the GST—a flat rate consumption tax—has meant a further decrease in the progressivity of the tax system.[5] Furthermore, there are frequent calls from many quarters, including several provincial governments, for a general lowering of tax rates. Such a move could further detract from the progressivity of the system, thus further eroding the vertical equity of the tax system.

The criterion of neutrality requires that the tax system does not distort taxpayers' social and economic choices. For example, the decision whether or not to work in the paid labour force or the decision to spend money rather than save should not be influenced by the workings of the tax system. Underlying this concept of neutrality is the concern that distortion of economic choices may result in a misallocation of resources because taxpayers may choose to direct money into activities that receive preferential tax treatment, rather than those that do not. But it is not only economic choices that should not be distorted by the tax system. Social choices, such as the choice to marry or to live in a common-law relationship or to remain single, should not be made as a consequence of any preferential tax treatment that would ensue from choosing one lifestyle over another.

While the phrase "a simple tax system" may appear to be an oxymoron, it is clear that most people would support the idea that a tax system should be as simple as possible. It is important that taxpayers understand the impact of the tax rules on them and their activities. It is also important that the taxing authorities are able to administer the system, something that becomes more difficult as the system becomes more complex. Thus, simplicity is another criteria by which we judge the effectiveness of the tax system.

While the principles discussed above are an important foundation of our tax system, some authors have commented recently on how traditional tax policy analysis has, in the past, omitted a very important element—equality among particular groups in society.[6] Maureen Maloney (1994: 118), for example, has pointed out that "[w]hile current interpretations of equity, both vertical and horizontal, may catch class biases, they do not go far enough because the need for equity is generally recognized with respect only to the distribution of income." Evaluation of the tax system by reference to equality is not as limited in scope as some of the approaches discussed above. It requires an examination of the impact of the rules on particular groups in society to determine if they are treated in a prejudicial manner. In this study, the group examined is women, although, as I discuss later in this chapter, they are women with differing social identities.

Any analysis of the equal application of income tax rules must take into account that equality does not merely mean formal equality. Rather, the analysis must also encompass the concept of substantive equality. An approach based on formal equality would treat all individuals the same regardless of the differences between them. It has been said that this approach "is inadequate to the task of creating real equality because it does not encompass or even acknowledge inequality of condition. Substantive equality recognizes that in order to achieve equality, different groups in society may require different treatment" (Brodsky and Day 1989: 150). It has been put this way by the Supreme Court of Canada:

> In fact, the interests of true equality may well require differentiation in treatment. In simple terms, then, it may be said that a law which treats all identically and which provides equality of treatment between "A" and "B" might well cause inequality for "C", depending on the differences in personal characteristics and situations. To approach the ideal of full equality before and under the law—and in human affairs an approach is all that can be expected—*the main consideration must be the impact of the law on the individual or group concerned* [emphasis added].[7]

An example of formal equality in the tax context is the gender neutrality of tax legislation. Each provision applies to both men and women and yet, as I discuss, women suffer significant substantive inequalities when compared to men in terms of the impact of the system on them.

There is no doubt that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*,[8] particularly section 15(1),[9] has had a profound effect on our conception of what equality is and how it might be achieved. The consideration of what is "equal protection and equal benefit of the law" has been the subject of much debate and reflection both in the courts and elsewhere. In the tax context, there have been two section 15 challenges based on sex discrimination that have been heard by the Supreme Court of Canada in recent years. In *Symes v. Canada*[10] a practising lawyer argued that her child care expenses should be deductible as a business expense and in *Thibaudeau v. Canada (M.N.R.)*[11] a woman receiving child support from her ex-spouse argued that the requirement that child support payments be included in income discriminated against her on the basis of her sex. Both women lost their cases, but the

Charter, its application to women and the concept of equality all came under very close scrutiny. In determining whether or not there was inequality in the application of the Charter, L'Heureux-Dubé J. (in dissent) took an approach that I endorse in this study. In determining that to deny the deduction of child care expenses as a business expense was sexist, she considered the *impact* of the rule on Symes. Furthermore, she did so in a manner that took a contextual approach and considered the socio-economic realities of women's lives. She said:

> [I]t is clear that this area of law is premised on the traditional view of business as a male enterprise and that the concept of a business expense has itself been constructed on the needs of business*men*. This is neither a surprising nor a sinister realization, as the evidence well illustrates that it has only been in fairly recent years that women have increasingly moved into the world of business as into other fields, such as law and medicine. The definition of "business expense" was shaped to reflect the experience of businessmen, and the ways in which they engaged in business.... As a consequence, the male standard now frames the backdrop of assumptions against which expenses are determined to be, or not to be, legitimate business expenses. Against this backdrop, it is hardly surprising that child care was seen as irrelevant to the end of gaining or producing income from business but rather as a personal non-deductible expense.[12]

To date, federal and provincial tax policy analysis has not done an especially good job of considering the impact of the tax rules on women as a group. Canada is not alone in this regard. No member country of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) has undertaken the task of reviewing the impact of its tax system on women in any systematic manner. Canada has, however, taken the lead in some respects by including classification by sex, as well as age, marital status, geographic location and income level in the Taxation Statistics (now renamed the Income Statistics). A further important step is the publication of the tax expenditure accounts that list the amount of all expenditures made through the tax system. These accounts do not, however, include any gender breakdown, a serious omission.

Tax Expenditure Analysis

> The use of the tax system as a method of enhancing people's standard of living is as old as the federal system of income tax itself. In sharp contrast to transfers through conventional social security or social welfare programs, whose cost and administration are part of the regular public monitoring, comment, and study, the benefits provided through the tax system have been hidden from public scrutiny (Guest 1997: 189).

The concept of tax expenditure analysis is key to this study. It is the theoretical framework that, together with the concept of equality, allows us to determine whether or not the tax rules discussed in this report operate in a fair manner in terms of their application to women.

In 1973, Stanley Surrey wrote the classic text in which he developed the tax expenditure concept. His thesis was that any measures, such as income exclusions, deductions, deferrals or tax credits, which depart from a normative tax system[13] are tax expenditures.[14] That is, rather than funding a particular activity or program by way of a direct grant, the subsidy is delivered through the tax system. The concept has captured the imagination of many, including the federal government that incorporates tax expenditure analysis in the budget process and publishes annual accounts that list the cost of every tax expenditure. The insights provided by this theoretical framework include a recognition that because the tax measures are part of a spending program, their effectiveness should be measured by criteria other than the traditional tax policy evaluative methods discussed above, such as equity, neutrality, economic efficiency and simplicity. Budgetary criteria, such as whether the measure is target efficient, should play a greater role in our evaluation of tax expenditures. I would submit that equality is also a key issue for consideration in the evaluation of a particular measure. Given that the allocation of a significant amount of money is at stake, it is important to identify who benefits from the expenditure and, of course, who does not.

The tax expenditure concept is based on an analysis that views the tax system as consisting of two components. There are the technical tax rules designed to raise revenue, which form the basis of the tax system (the benchmark or normative tax system), and the rules that deviate from that benchmark and which are expenditures. Therefore, deductions in the computation of income, exemptions from tax, deferral of tax and tax credits are tax expenditures to the extent that they depart from the benchmark. Perhaps the most controversial issue concerning tax expenditure analysis is the identification of those elements that constitute the benchmark and those elements that depart from it. Much has been written on this issue,[15] but at the end of the day, provided the criteria used to determine which measures are tax expenditures are clearly articulated, tax expenditure analysis is a valid analytical tool. The Government of Canada considers the benchmark individual tax system to consist of the tax rates and income brackets, the tax unit (the individual), the taxation period (the calendar year) and the fact that no account is taken of inflation (Dept. of Finance 1998: 35-38). Any measure that departs from this benchmark is a tax expenditure. For the purposes of this study, tax expenditures are considered to be those listed in the latest tax expenditure accounts issued by the Government of Canada (Dept. of Finance 1998: 35-38).

The value of each tax expenditure is calculated by reference to the revenue foregone by the government by reason of the particular measure. It is important to remember that when one compares the cost of tax expenditures to the cost of a direct grant, a dollar of a tax expenditure is often worth more than a dollar of a direct grant to the recipient. This situation arises when amounts received as direct grants are required to be included in income for tax purposes. For example, a tax expenditure comprising a $100 deduction in the computation of income would be worth $40 to an individual paying tax at a combined federal–provincial rate of 40 percent. Meanwhile, a direct grant of $40 would translate to only $24 of after-tax income, once the tax owing computed at a rate of 40 percent ($16) was paid.

Canada has been a leader in publishing tax expenditure accounts detailing the cost of each such expenditure. The first tax expenditure account was released in 1979 and, since 1992, these

accounts have been published on an annual basis.[16] Several provinces, including British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Alberta, have published tax expenditure accounts from time to time (Lindquist 1994: 79-87). While Quebec has not issued a tax expenditure account, it did release a discussion paper in 1993 that listed several tax incentives designed to encourage economic growth and estimated the cost of those incentives (Quebec 1993).

Tax expenditure analysis has also become part of the federal government's budgetary process. In the late 1970s the federal government introduced the Policy and Expenditure Management System (PEMS). It was designed to ensure that more control was exerted with respect to tax expenditures. The idea was that tax expenditures would no longer be "free" money for departments to allocate. If a department was successful in convincing the Department of Finance that a particular tax expenditure should be made, then the cost of that expenditure through lost tax dollars was deducted from the total amount allocated to the department for all expenditures. There were also efforts made to diminish the power of the Department of Finance with respect to tax expenditures and to ensure that the Priorities and Planning Committee of the federal government played a greater role. It has been said, however, that "not only did PEMS never work according to plan, but only a shadow remains of the original system" (Lindquist 1994: 78). Furthermore, the Department of Finance remains the key player in the administration of current tax expenditures and the evolution of new ones.[17] Given the hugely important role of the Department of Finance as the department responsible for the formation of tax policy and the drafting of amendments to the *Income Tax Act*, Chapter 5 of this study includes guidelines intended to assist the Department in determining what the impact of any amendments to the Act that relate to the funding of social programs might be on women.

It is often said that business supports the use of tax expenditures while social policy activists do not favour the use of tax expenditures.[18] Some of the concerns that social activist groups have raised about the proliferation of tax expenditures include the hidden nature of tax expenditures, the fact that tax expenditures are often not well targeted and perhaps, most important, the favouring of high-income earners when subsidies are delivered through the tax system. The latter problem arises when tax expenditures are delivered as deductions in the computation of income. Deductions are worth more in terms of tax dollars saved to those who pay tax at a high rate than those who pay tax at a lower rate. For example, a $1,000 deduction in the computation of income is worth $500 to a high-income individual who pays tax at a federal–provincial combined rate of 50 percent, but it is only worth $200 to the individual with less income who pays tax at a rate of 20 percent. And, of course, a tax expenditure that is a deduction in the computation of income is of no value to an individual who pays no tax.[19] This state of affairs produces what is referred to as an "upside-down effect" whereby those who need the subsidy most by reason of their low incomes either receive no subsidy at all or receive less than those with higher incomes. This situation has led many social activists to argue that tax expenditures should be converted into direct subsidy programs (Ontario Fair Tax Commission 1993: 1034). Alternatively, if the use of the tax system to deliver social programs is to be retained, then the tax deduction should be replaced

by the tax credit, the amount of which is worth the same to all taxpayers regardless of their income level.

Recently, the position of social activists with respect to tax expenditures has become a little more ambivalent on the issue of whether tax expenditures have a role to play in subsidizing social programs. As one commentator has noted (Doern 1989: 91), social groups

> would like some of the favourable privacy and flexibility aspects that accrue when one delivers social programs through the tax system. Many social programs were demeaning because of the imposition of means tests. Social policy recipients dislike bureaucratic grant based interventions as much as do business persons. The logic of these developments was that many social groups saw the tax system as a less demeaning vehicle for social policies, especially if they were delivered as refundable tax credits.

What are the benefits of tax expenditure analysis? Put simply, drawing on the concept that many tax measures are spending measures, the debate becomes one that focusses on spending and not taxing. When the focus is spending, the evaluative criteria that we apply are very different from those applied when we view the tax system as only being about raising revenue and the redistribution of income. As Neil Brooks has stated: "To argue that a spending program should be repealed because it violates the tax criteria of horizontal equity or neutrality is simply a non sequitor [*sic*]. Its purpose could not be achieved without violating these norms."[20]

One of the first advantages of tax expenditure analysis is that we can quantify the amount spent on a particular program through the tax system. As previously mentioned, the Government of Canada now publishes an account of the amount of all tax expenditures on an annual basis and the figures used in this study are, unless otherwise stated, taken from the latest tax expenditure account which was issued in 1999. A second insight drawn from tax expenditure analysis is that an important question to be answered when one is evaluating a tax expenditure is whether the expenditure is target efficient. Does the tax measure accomplish its intended goals? Another issue is whether a particular tax measure is cost effective, or is there a cheaper way to deliver the program, such as by way of a direct grant? Perhaps the most important question to pose in the context of this study is whether subsidies delivered by way of a tax expenditure are allocated in a fair manner. That is, are there individuals who do not have access to the subsidy who should have that access? Are there individuals who receive less of that subsidy than others for no good reason? If the answers to those two questions are affirmative, that does not necessarily mean there is no role for the tax system and that a direct grant should be used in place of the tax expenditure. Rather, it may just mean that the tax measure should be redesigned to remedy the unequal access.

The issue of whether the tax system is an inappropriate tool for delivering a subsidy in the first place has been debated over the years. Neil Brooks (1986: 692) discusses the early position of Stanley Surrey who first applied the term "tax expenditure" to spending programs delivered through the tax system. Originally, Surrey was clearly in favour of removing tax

expenditures from the tax system entirely and delivering the subsidies directly. But, Surrey's position moderated as time went on, and he eventually reframed the issue as one of how government subsidy programs should be designed (Brooks 1986). In this study, many of the options for reform are based on retaining a tax expenditure while redesigning it to redress its unequal impact. There are several reasons that the study does not advocate removal of all tax expenditures. One is the increased visibility of tax expenditures in recent years with the publication of tax expenditure accounts. This increased visibility leads to more accountability by government for spending measures delivered through the tax system. Another important consideration is that, given political reality and the current budget process, it seems unlikely that tax expenditures that have an unequal impact on some individuals would be removed from the tax system. An easier course of action for a government that is committed to funding social programs through the tax system is to amend the particular provision in a manner designed to remedy its unequal application. Only if it appears that the strictures of the tax system prevent redressing the problem by way of amendment to the tax measure should the program be removed from the tax system and delivered in another manner, such as by way of a direct grant.

In conclusion, tax expenditure analysis is a valuable tool for evaluating those tax measures that are spending programs. Its use in the government's budget process is to be welcomed, and the publication of tax expenditure accounts is a vital measure that allows us to consider some of the implications of delivering subsidies through the tax system. In this study, I endeavour to consider the implications for women of delivering social programs through the tax system and, in so doing, add an element that is missing from the debate about tax expenditures—an analysis of the difference gender makes and how women are disadvantaged in comparison to men.

The Socio-Economic Context in which Women Live Their Lives

> Women are not poor for the same reasons that men are poor; and women, as a group, experience economic inequality with all its ramifications. The lack of success in eliminating these conditions is directly attributable to an unwillingness on the part of policy makers to acknowledge that poverty and economic inequality have a gendered character that is further complicated by racism, and discrimination based on disability (Day and Brodsky 1998: 8).

Any analysis of the impact on women of delivering social programs through the tax system cannot be done in a vacuum. The socio-economic realities of women's lives must be part of the discussion because those realities directly affect both women's access to tax subsidies and the share of those tax subsidies that they receive. When the tax system was introduced in 1917, very few women worked outside the home. Many more women were married, and women depended more on others such as fathers and husbands for their financial well-being. Over the years, some things changed. But, as I demonstrate in this study, the tax rules have not kept pace with those changes. Some of the important socio-economic realities that must be borne in mind include the following.

- Women tend to earn less than men and they tend to be less wealthy than men.[21]

- Women of colour, Aboriginal women and women with disabilities earn less than their male counterparts and less than other women (Statistics Canada 1995: 138, 153, 166).

- More women than ever before are participating in the paid labour force, although many of these women are employed on a part-time basis.[22]

- Women with disabilities are less likely to enter the paid labour force than men with disabilities or non-disabled persons (Fawcett 1996: 24, 159-160).

- Women's work in the home remains undervalued and is not considered to be "productive" work. This factor also contributes to the undervaluation of caring work performed predominantly by women outside the home, such as child care. Women remain the primary caregivers for children.

- The number of lone-parent families in Canada is on the increase with women predominantly heading these families.[23]

- Aboriginal women and women of colour are more likely to be lone parents than White women.[24]

- Single mothers with children are disproportionately represented among the poor.[25]

- More women than ever before are living alone, and fewer women are living in relationships with men (Statistics Canada 1997a: 2, 6).

All these social and economic factors must be considered when analyzing the impact of funding social programs through the tax system because they are, as I discuss, directly implicated in determining whether or not women receive these subsidies and, if they do receive them, the amount that they receive. As I demonstrate, in many cases the social and economic realities of women's lives impede women's access to tax subsides in comparison to the access enjoyed by men and also result in differential access for differently situated women.

There are several other important issues that must be taken into account when considering the context in which women live their lives. In 1995, the government repealed the Canada Assistance Plan (CAP), a cost sharing program with the provincial governments, and replaced it with the Canada Health and Social Transfer (CHST).[26] The CHST is a block-funding program whereby the federal government transfers funds to the provinces for use in the areas of health, post-secondary education and welfare. The consequence of this measure is a devolution of financial responsibility to the provinces with a corresponding diminution of the role of the federal government as a monitor and protector of the Canadian social safety net. As Shelagh Day and Gwen Brodsky (1998: 11) state in their analysis of the impact of this restructuring of Canada's social programs:

> There can be no doubt that the repeal of the CAP, combined with the shift to the CHST, represents an extremely serious threat to the social security system in Canada. In one fell swoop the federal government has eliminated the regulatory underpinnings and the funding framework for crucial components of the national safety net, including social assistance, counselling and referral services, child care, child welfare programs, community development services, legal aid and services for persons with disabilities.

The authors proceed to demonstrate the especially negative consequences for women that emanate from this restructuring. Perhaps the most important conclusion that they reach in the context of this study is that "because social programs—and social and economic policy more broadly—are a central means of realising equality commitments and redressing women's economic disadvantage, they must be designed with the goal of advancing women's equality at their heart" (Day and Brodsky 1998: 3). This proposition is one that should apply to all social programs regardless of the vehicle used to deliver the program.

Canada's restructuring of social programs is closely tied to the ongoing privatization of responsibility for economic well-being. Privatization is another part of the picture that must form part of the background as we consider the impact on women of using the tax system to fund social programs. The detrimental impact of the process of privatization on women has been well documented.[27] In the context of this study, it is important to recognize that social programs that are the focus of the study, such as child care and pensions, increasingly depend on the private sector for their existence. As I demonstrate in my examination of the tax rules that apply to social programs such as these, the tax subsidies are provided in a manner that requires the private family or the private market to play an increasing role in the delivery of these programs. Again, the implications of such a policy are, as I discuss, detrimental for women.

There is another very important aspect to placing the analysis in the context of the socio-economic realities of women's lives. Women are not a monolithic group. Women have differing social identities. Any analysis of the impact of the tax rules on women must take into account the differences among women, such as race, ethnicity, sexual orientation, class and disability. Consequently, for example, while one might argue that, because of their low income, some women do not have the same access as men to certain tax expenditures, such as those for contributions to registered retirement pension plans, one cannot merely deal with the class dimension. A second question for consideration would be, for example: How is that lack of entitlement complicated for lesbians who are also adversely affected by the non-recognition of their relationships by the Act?

The lack of data is the most significant obstacle to including a thorough analysis of the variations in differences among women. The tax statistics published by the Canada Customs and Revenue Agency, which are based on information provided by taxpayers on their income tax returns, do not include any breakdown of the information by reference to race, sexual orientation or disability. Therefore, it is difficult to do more than make assumptions based on other socio-economic statistics and, using those assumptions, extrapolate the impact of

particular tax measures on different women. In a similar vein, very little has been written about the impact of tax rules on differently situated women.[28] For example, in Canada, there is no literature on the impact of the tax system on women of colour, and it is only recently that any such work has begun in the United States.[29] Given the dearth of statistics and literature on these important issues, it is clear steps should be taken to remedy this problem so an informed analysis can be made on the impact of the tax rules on all women, regardless of their social identity. While the primary focus of this study is gender and class, every effort is made to raise issues about the impact on differently situated women of using the tax system to fund social programs.

Identification of Tax Measures that Relate to Social Programs

The focus of this study is social programs subsidized by the tax system. A key question is, therefore, what constitutes a social program? Interestingly, the social welfare literature does not tend to define the term "social program." Rather, that literature seems to consider the meaning self-evident. For this study, I adopt a definition comprising four parts. Social programs "must meet specific human needs; they must be publicly administered; they must have full or partial public financing; and they must be available exclusively to residents of the jurisdiction providing the program" (Amanor-Boadu and Martin 1994: i). This definition is to be read in conjunction with the list of tax expenditures itemized in the latest tax expenditure account issued by the Government of Canada. Furthermore, this study is limited to a discussion of those tax rules that have a clear gendered impact and which disadvantage women in comparison to men. Therefore, for example, measures such as the education tax credit, the tuition fee credit, the student loan interest credit, the age credit, the pension income credit, the GST tax credit and the medical expenses tax credit are not analyzed in the study.[30] The federal tax subsidies discussed in this study include:

- the child care expense deduction;
- the Canada Child Tax Benefit;
- the tax deduction for contributions to a registered pension plan;
- the tax deduction for contributions to a registered retirement pension plan;
- the sheltering of income from tax in both RPPs and RRSPs;
- the spousal tax credit;
- the ability to transfer unused credits to a spouse;
- the disability tax credit;
- the infirm dependant tax credit; and
- the caregiver tax credit.

Quebec measures that are discussed include the refundable child care expense tax credit, the Quebec family allowance and the ascendant lodging tax credit.

It is also important to note that the federal and provincial governments fund social programs in several ways, including through the use of direct grants and subsidies other than tax expenditures. Because the focus in this study is the tax system, I concentrate on the impact of the tax rules on women, rather than an analysis of the interrelationship between tax-subsidized social programs and programs subsidized in another manner. Nevertheless, it is important to bear in mind that this interrelationship is a factor to be considered when decisions are made about how best to subsidize a particular activity or endeavour.

Endnotes

[1] *Income Tax Act*, R.S.C. 1985, (5th. Supp.) c. I-5, as amended, hereinafter referred to as the Act.

[2] *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*, R.S.C. 1985, c. F-8. s. 7.

[3] For an excellent analysis of the changing objectives of the tax system, see Brooks (1993).

[4] Indeed, the income tax rate structure has been steadily becoming less progressive. The earlier major tax reform in 1972 saw a reduction in the number of tax rates from 14 to 10, with a lowering of the top federal rate to 47 percent.

[5] An income tax credit with respect to the GST was implemented when the tax was introduced in an attempt to reduce some of the regressive effects of the flat rate tax (s. 122.5 of the Act.) Nevertheless, the credit does not mitigate entirely the regressive effect of the tax. See Brooks (1990).

[6] In Canada, the Canadian Advisory Council on the Status of Women first noted this omission. See Maloney (1987: 2).

[7] *Andrews* v. *The Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143 at 165 *per* McIntyre J.

[8] *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part 1 of the *Constitution Act*, 1982, being Schedule B to the *Canada Act*, 1982 (U.K.) 1982, c. 11.

[9] Section 15(1) reads as follows:

> 15(1) Every individual is equal before and under the law and has the right to equal protection and equal benefit of the law without discrimination and in particular, without discrimination based on race, nationality or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability.

[10] [1993] 4 S.C.R. 695.

[11] [1995] 2 S.C.R. 627.

[12] [1993] 4 S.C.R. 695 at 798.

[13] See the discussion below concerning which rules are part of the normative tax system and, therefore, considered to be part of the benchmark. Deviations from that benchmark are tax expenditures.

[14] In a fascinating review of Stanley Surrey and Paul McDaniel's 1984 text, *Tax Expenditures*, Neil Brooks makes the point that while Surrey and McDaniel did coin the phrase "tax expenditures," the concept of the tax system as a spending tool was not a novel concept. Brooks traces the evolution of the concept back to 1863 and an attack by William Gladstone on the income tax exemption for charities. The arguments made by Gladstone bear an uncanny resemblance to many of the arguments currently made for not funding social and economic programs through the tax system. For example, Gladstone said of the tax exemption, "here we maintain from year to year and from generation to generation what we are pleased to term an exemption, that is to say a public grant, but a public grant which we never investigate, and never weigh. We plume ourselves in liberality; we leave this great expenditure in the dark." Gladstone continued, "If we have a right to give public money we have no right to give it in the dark. We are bound to give it with discrimination: bound to give it with supervision" as quoted in Brooks (1986: 684).

[15] See for example, Bruce (1988), a collection of papers on tax expenditures which address this issue in detail, and a series of articles published in *Canadian Taxation*, in which lawyers and economists discuss this issue. See Surrey (1979); LePan (1979); Smith (1979); McGillivray (1979); Lahey (1979).

[16] See Canada, Department of Finance (1979). Tax expenditure accounts were also published in 1980, 1985 and each year since 1992.

[17] On the issue of the demise of PEMS and the role of the Department of Finance, see Poddar (1988: 259-268).

[18] See, for example, Poddar (1988: 261).

[19] The only tax expenditures that benefit individuals who pay no tax are those delivered as refundable tax credits, such as the GST tax credit and the Canada Child Tax Benefit.

[20] See Brooks (1986: 686). This book review also includes an excellent response to those who would ignore the issue of tax expenditures when calling for decreases in government spending and who would resist the repeal or reform of tax expenditures on the basis that they perceive that approach to be a tax increase. As Brooks points out, the repeal of tax expenditures is simply one method of cutting spending.

[21] This issue is discussed in more detail in Chapter 3, but in 1995 the average total income for all Canadian women aged 15 or over was roughly $16,600 while the corresponding figure for men was $29,600. See Status of Women Canada (1997: 13).

[22] The participation rate for women aged 25 to 54 in the labour market rose from 75 percent in 1989 to 78 percent in 1998, and the employment rate for women aged 25 to 54 rose from 70 percent in 1989 to 73 percent in 1998. See Statistics Canada (1999c: 17, Chart 5).

[23] Figures from the 1996 Census show that lone-parent families headed by women outnumber those headed by men by more than four to one. See Statistics Canada (1997a: 2).

[24] For example, almost 15 percent of all Aboriginal women over the age of 15 and almost 18 percent of all women of colour over the age of 15 are lone parents in contrast to seven percent of all White women over the age of 15. See Statistics Canada (1992, Table 1.9).

[25] In 1997, 56 percent of lone-parent families headed by a female lived in poverty. See Statistics Canada (1999b: 34-35 and Text Table IV; also p. 187 and Table 67).

[26] *Budget Implementation Act*, 1995, S.C. 1995, c. 17. The Act provided that no payments would be made under CAP after April 1, 1996 and that no payment would be made to a province after March 31, 2000. CAP was repealed March 31, 2000.

[27] For example, see Boyd (1997).

[28] To the best of my knowledge an article that I wrote in 1994 is the only article that deals exclusively with the impact of the Canadian tax system on lesbians and gay men. While there is material in that article that highlights the gendered impact of some of the rules, and discusses how lesbians are doubly disadvantaged by their gender and their sexual orientation, the focus of the article is the differential impact of tax rules on lesbians and gay men as compared to heterosexual persons. See Young (1994: 534-559). An indication that there is a need for more work that considers the impact of the tax rules on differently situated women (and men) is that of all the work I have published to date, this is the piece that has received most attention both in the form of requests for copies and use in other publications.

[29] See, for example, Moran and Whitford (1996).

[30] In the case of the GST tax credit, it should be mentioned that the amount of this credit is inadequate to compensate for the costs of the GST, and this inadequacy has a harsher impact on women than men because, given that women tend to have less income than men, they need the credit more.

2: TAX SUBSIDIES RELATED TO CHILDREN

> The tax system, however, is an inefficient, inequitable, and crude mechanism for achieving any of the state objectives in relation to assisting families supporting children (Brooks 1996: 51).

This chapter focusses on two tax measures that relate to the welfare of children and their parents, namely the child care expense deduction and the Canada Child Tax Benefit (CCTB). The underlying purpose of the provisions is explored and the issue of whether or not these provisions achieve their intended effect is interrogated. The conclusion is that both these measures need to be rethought in an effort to ensure they meet their intended purpose, and the inequities that currently arise from the application of the provisions are eliminated.

Child Care Expense Deduction

Introduction

The use of the tax system to deliver a subsidy for child care in Canada came under intense public scrutiny when Elizabeth Symes challenged the non-deductibility of child care expenses as a business expense. That challenge, which began with a filing of a notice of objection to Revenue Canada's re-assessment for the 1983-86 taxation years denying the deduction of these expenses, culminated in a ruling by the Supreme Court of Canada in December 1993 that child care expenses are not deductible in the computation of business income.[1] The majority of the Court held that because section 63 of the *Income Tax Act* provides for a limited deduction for child care expenses, it precludes any further deduction under the Act. In this part, I review the issue of funding child care through the tax system by way of a deduction for child care expenses and the impact of this policy on women.

It is important to note that federal funding for child care in Canada is provided primarily through the tax system, particularly, through a deduction in the computation of income pursuant to section 63 of the *Income Tax Act*. Prior to April 1996, some funding was also provided through the Canada Assistance Plan, a cost-sharing program with the provincial governments, which provided limited assistance for "persons in need or likely to become in need."[2] That plan has, however, been replaced by the Canada Health and Social Transfer (CHST), a block-funding program by which the federal government transfers funds to the provinces in the areas of health, post-secondary education and welfare. What is not clear is the impact this change will have on child care programs and services previously funded under CAP, although one of the stated purposes of the CHST is "to finance social programs in a manner that will increase provincial flexibility."[3] One can assume that given the relative unconditionality of this new funding method, there will be less adherence to national standards.[4] It likely also means that the trend of the early and mid-1990s toward cutting back on provincial funding for child care will continue (Friendly 1995). Therefore, the role of the tax deduction for child care expenses as the major subsidy for child care becomes especially important.[5]

Section 63 of the Act

Section 63 of the *Income Tax Act* provides the only direct federal relief for child care expenses.[6] The provision, introduced in 1972, was apparently intended to assist women with children to enter the paid labour force. At the time of its introduction, the then Minister of Finance, Edgar Benson (1969: 10) said: "The new plan is intended to primarily benefit mothers who need to work to support their families." It has become clear that if this is the intention of the deduction it is, for many reasons, woefully inadequate. Section 63 permits a deduction in the computation of income for child care expenses paid with respect to an eligible child. Allowable child care expenses include amounts paid for babysitting services, day nursery services and boarding school and camp fees, although there are weekly maximum amounts prescribed for the latter two expenses. The child care expense must have been incurred to enable the taxpayer or supporting person who resided with the child to perform the duties of employment, carry on a business, carry on grant-funded research or attend a designated educational institution or secondary school, subject to certain conditions.[7]

Section 63 defines an eligible child as a child of the taxpayer or taxpayer's spouse, or a child dependent on the taxpayer or the taxpayer's spouse, whose income does not exceed $7,044 for the 1999 taxation year.[8] In addition, the child must be under 16 or a child in respect of whom the disability tax credit is claimed. For the 1998 and subsequent taxation years, the child care expense deduction is $7,000 for each child under 7 or a child in respect of whom the disability tax credit is claimed, and $4,000 for each child aged 7 to 15, or a child who is not eligible for the $7,000 deduction but who has a mental or physical infirmity.[9] The deductible amount is limited to the lesser of the amounts described or two thirds of the taxpayer's earned income for the year. In two-parent families, the deduction must be claimed by the person earning the lower income, except where he or she is a full-time student, in prison, incapable of caring for the children or living apart from the other person for at least 90 days by reason of the breakdown of their relationship. A recent change to rules introduced in the 1996 budget means that lone parents or couples studying full time (including at high school) are now permitted to deduct child care expenses against all types of income. This change is to be welcomed as it allows women, who may be retraining to return to work, to take advantage of the deduction.

History

The decision to fund child care partly through the tax system was implemented in 1972 as part of an overall tax reform process. Since then, numerous reports on the general issue of child care have been released. Despite the various recommendations made in these reports, there has been remarkably little change in government policy. In 1984, for example, the Commission on Equality in Employment, chaired by Rosalie Abella, argued that child care is a necessity and not a luxury. This theme underlies many of the reports which followed. In 1986, the Task Force on Child Care (the Cooke Committee) conducted the most comprehensive examination of child care to date (Status of Women 1986). It undertook 25 research projects, invited 1,200 groups to make submissions, received more than 200 briefs and made 53 recommendations. Perhaps its most important recommendations were that "the federal, provincial and territorial governments jointly develop complementary systems of child care and parental leave that are as comprehensive, accessible and competent as our

systems of health care and education," and that "all new financing initiated by the federal government be directed only to services that are licensed and monitored by provincial or territorial governments" (Status of Women 1986: 373). The government responded to the Cooke Committee's report by establishing a parliamentary special committee (Martin Committee), which proposed a $700 million child care package (Special Committee on Child Care 1987). The Martin Report parted company with the Cooke Report on many issues, most significantly in its recommendation that the child care expense deduction under section 63 of the *Income Tax Act* be replaced by a refundable child care tax credit at a cost of $414 million, thereby continuing partial reliance on the tax system to fund child care.

The Conservative Government's response to both these reports was its announcement, in December 1987, of the National Strategy on Child Care (Health and Welfare 1987). This program proposed to increase the amount of the deduction for child care expenses and to replace the day care provisions of the Canada Assistance Plan with a new scheme which would commit the federal government to spending $4 billion over seven years on capital and operating grants and increasing the number of day care spaces by 200,000. This plan was included in the Canada Child Care Bill,[10] introduced in 1986, but the legislation died on the order paper when a general election was called in 1988. The Conservatives won the election but on their return to power announced the withdrawal of the previously announced $4 billion investment to create new child care spaces. Two years later, the Government announced it was abandoning its National Strategy. In 1995, the year that the Liberal Government announced that the Canada Assistance Plan would be replaced by the CHST, it also announced that it would spend $630 million over the following three to five years to split the cost of expanding child care services for children 6 and under with the provinces (*Globe and Mail* 1995: A1). As discussed in Chapter 1, the impact of the demise of the CAP has had a profoundly negative effect on the provision of social services such as child care.[11] As yet, there is no national child care program, although there is some reason for optimism. In July 1999, a federal report proposing a $12 billion universal day care program was leaked to the press, although there have been no new announcements on this issue since that time (*Vancouver Sun* 1999: A6; *National Post* 1999b: B2). Given that there may be plans afoot to inject more money into the funding of child care, it is important to rethink the role of the tax system and consider the strengths and weaknesses of this method of funding.

Women and Child Care

Child care has been, and is perceived as, a women's issue, but we must be careful about identifying it solely as such, as this only perpetuates the notion that women should be responsible for the care of children. While research shows that child care is still performed primarily by women,[12] some feminists argue that the sharing of child care responsibilities by women and their male partners is an essential step in women's struggle for equality.[13] Nevertheless, studies show that although men are spending more time with their children and thus may be playing a more significant role in their lives, women still devote considerably more time than men to primary child care.[14] Statistics show that while 67 percent of mothers spend some time on these activities on a daily basis, only 33 percent of fathers do so (Harvey et al. 1991). It is also women who primarily make the child care arrangements for their children (Beach 1992: 7). Another example of the responsibility taken by women for children

during the regular work week is that the number of days women take off work for family reasons increased from an average of 1.9 days a year in 1977 to 5.2 days in 1990. Men's time off work for family responsibilities has remained relatively static during the same time period, increasing slightly from 0.7 days in 1977 to 0.9 days in 1990 (Akyeampong 1992). Finally, while 19.9 percent of women cited caring for their children as a reason for working part time, only 1.0 percent of men gave that as the reason for working part time (Statistics Canada 1999c: 33, Table 26). Furthermore, more women than men leave the paid labour force entirely to care for their children. Clearly, child care responsibilities have a significant impact on women's participation in the paid labour force.

The lack of affordable, accessible child care is a significant impediment to entry or re-entry in the paid labour force for women with children. For example, in Canada a report by the National Council of Welfare (1993: 41) makes the point that the shortage of adequate and affordable child care creates a serious disincentive for women to seek work. "In study after study, the usual finding has been that the presence of children, and particularly the presence of children younger than six years of age, substantially reduces both the probability that a woman will work and her expected hours if she does work" (Nakamura and Nakamura 1985: 178). Women who would normally receive low wages in the labour force and who face the high costs of suitable child care, which normally costs several thousand dollars a year or more per child, may find it more economical to stay at home. This reality is recognized by the Government of Canada (1994: 53) in its 1994 Discussion Paper that states: "In many cases, the lack of affordable, high quality child care is an insurmountable barrier to a job."[15] For some women, it means not working outside the home; for others, it means part-time work, shift work or work at a location close to home. Indeed, 1994 Canadian statistics indicate that women form almost 70 percent of the part-time labour force and 26 percent of employed women worked part time (Statistics Canada 1978b: 9). Further, one quarter of women aged 25 to 44 working part time cited personal or family responsibilities as the reason for working part time (Lero and Johnson 1994: 5). Along similar lines, 7.6 percent or 298,000 women aged 16 to 64 who were on welfare or Unemployment Insurance during 1988-1990 left their jobs because of "family responsibilities," the most common of which would presumably be caring for children. This is compared with a mere 1.2 percent, or 48,000 men, who cited family responsibilities as their reason for leaving their jobs (NCW 1993: 17-19).

The lack of available child care is clearly linked to women's economic inequality relative to men. As mentioned, women earn less than men. One contributing factor is that the part-time work so many women perform is less remunerative than comparable full-time work. Women may also work in jobs that require fewer overtime hours or that allow them unpaid leave during school vacation. Women without access to child care also forego education or training opportunities that could lead to jobs with higher salaries. It should be stressed that this is not just a workplace equality issue. Women's abilities to pursue other activities, both in and outside the home, are also affected by their child care responsibilities. This may manifest itself in several ways, including the inability of women with children to engage in remunerative activities in the home, such as artistic endeavours, or non-remunerative but socially vital activities outside the home such as volunteer work. In fact, one recommendation made by the Canadian Advisory Committee on the Status of Women (1986: 3) in its brief to the Cooke

Committee was that "child care services should be available to those parents who have no paid employment for a maximum of one day a week."

The Tax System

Given that the child care expense deduction is the primary method of funding child care in Canada, it is important to ensure that it operates in a fair and equitable manner and that it achieves its stated objective of removing the impediment to women's participation in the paid labour force. In fact, on close examination, the limitations of section 63, as an effective subsidy for child care, are readily apparent. Perhaps most notably, the amount that may be deducted does not reflect the actual cost of child care. Indeed, this limitation was readily apparent when Elizabeth Symes argued that she be permitted to deduct her child care expenses from business income. If successful, she would not have been subject to the current monetary ceiling on the deductible amount. As mentioned, that ceiling is extremely low. The maximum amount deductible under section 63 is only $7,000 a year for a child under 7. This translates to a subsidy of only $3,500 a year for a woman who pays tax at a high rate of 50 percent, while a woman who pays tax at a lower rate of 20 percent will receive even less, that is $1,400 as her subsidy. Given the high cost of child care in Canada, this amount is clearly inadequate. The cost of child care varies from province to province and is also affected by the nature of the care (i.e., whether it is provided in the home or in a child care facility). In 1988, the Canadian National Child Care Study estimated the cost of regulated child care at $7,188 a year for infants and $5,361 for preschoolers (Pence 1992: 396). Since that time, the costs have risen considerably with estimates running at a high of $9,396 for infants and almost $6,000 for preschoolers.[16]

The inadequacy of the amount of the section 63 deduction is exacerbated by the fact that section 63 provides a deduction from income, which ties the value of the deduction to the taxpayer's tax rate. This means that a woman paying tax at a high rate receives a larger tax subsidy than a woman paying at a lower rate. Such a system establishes a hierarchy of taxpayers which is in inverse relation to their ability to pay for child care. At the top are those with the highest incomes. Below them, in declining order, are taxpayers with lower incomes. At the bottom are taxpayers to whom the deduction is worthless because they have little or no income to which to apply the deduction. This problem is exacerbated by the fact that those with higher incomes tend to claim a greater amount as the child care expense deduction than those with lower incomes. For example, figures based on tax statistics for the 1996 tax year (latest figures available) show that the average amount deducted by women with an income of more than $50,000 was $2,511; women with an income under $20,000 deducted less than half that amount with an average deduction of $988.[17] Therefore, the tax system compounds the already existing problem of those with higher incomes getting a greater share of the tax subsidy.

The requirement that couples allocate the deduction to the lower income person also limits the value of the deduction. This problem arises because the deduction will be applied to reduce income that is taxed at the lower rate, thereby resulting in less taxes saved than would have been the case if the deduction was taken by the high-rate taxpayer.

As mentioned, the deductible amount is the lesser of the allowable portion of the expense and two thirds of the taxpayer's earned income. "Earned income" includes employment income, business income, disability payments made under the CPP/QPP, training allowances and scholarship monies. Employment Insurance benefits are not earned income, nor are spousal or child support payments, even though these amounts may be required to be included in income.[18] Therefore, a mother whose income is a combination of spousal support payments and employment income, for example, may only apply her child care expenses to reduce her employment income. This means that when her employment income is reduced to zero by the child care expenses, she may not apply the unused portion of the expenses to reduce the tax on her spousal support payments. Another problem with the requirement that child care expenses can only be applied to reduce earned income is that women who are looking for employment and whose only source of income is Employment Insurance cannot deduct child care expenses they incur while seeking a job. Again, the limitations of the tax provision mean there is no subsidy for the individual who may need it most.

Section 63(1) provides that in order to deduct child care expenses, a taxpayer must file receipts with the Minister of National Revenue and the receipts must include the social insurance number of the individual providing the child care services. Although Revenue Canada's administrative practice is that the receipts need not be submitted when the return is filed, the requirement to submit is a statutory requirement that can be enforced at any time. This is a highly unusual requirement given that for most other deductions, the legislation specifically provides that receipts need only be produced on the demand of the Minister. The problem with the requirement in the child care context is that, in many instance, receipts are not provided by the caregiver, reflecting the often informal nature of many child care arrangements. It has been stated that "most (63 percent) working mothers with preschool children do not get receipts for child care and do not plan to file a claim" (Cleveland and Hyatt 1997: 22). The requirement for receipts for an expense incurred so frequently in the informal market puts a far more onerous burden on a taxpayer than, for instance, the requirement for receipts for business expenses, which are generally incurred in the formal market where issuance of receipts is the norm. There is a second aspect to this issue. The statutory requirement that the receipt include the social insurance number of the child care provider is problematic.[19] Presumably, the reason is to minimize the number of fraudulent claims and to ensure that, where the deduction is taken, the payee includes the amount in her income. Yet why child care expenses are singled out for this restriction and not, for example, moving expenses deducted is not clear.

The requirement to include the social insurance number of the caregiver on the receipt is sexist because it is in respect of a deduction for an expense primarily incurred by women for services also primarily provided by women. There are also racial implications. Child care services, particularly in the private sector are often provided by immigrant women who are frequently women of colour.[20] By statutorily requiring child care workers to provide their social insurance numbers, while not requiring the same of providers of other tax deductible services, the government places an added burden primarily on these immigrant women. The rationale for this policy is questionable, particularly in light of the fact that child care workers are so grossly underpaid. Many of those providing the service do not earn enough to be liable for income tax, so the requirement for the provision of their social insurance numbers is not strictly a tax

enforcement measure. If, as one suspects, it is really an attempt to enforce the *Immigration Act*[21] and to ensure only those with legal status in Canada, who are consequently able to secure a social insurance number, may work in Canada, then it is highly inappropriate to use tax legislation in this manner. It is also probably ineffective. Denying the tax deduction to a woman who is trying to obtain child care in a market where the demand is significant and the supply limited does not automatically result in her use only of those providers who have social insurance numbers. It often simply means she resorts to the informal market and the provision of services in the underground economy. Surely, the rules that apply to other deductible expenses—that receipts be maintained and submitted on demand—should also apply to child care expenses.

Child care is only considered an eligible expense if it is not provided by a parent of the child or a person under 18 who is related to the taxpayer.[22] This restriction has a harsher effect on some women. First Nations children, for example, are often cared for within the extended family unit, and care may be given by siblings or other relatives under 18 years of age.[23] Low-income women who cannot afford to purchase child care services often rely on relatives, including siblings of the child, to provide child care at a cost less than that incurred in either the formal or extra-familial market. In both examples, because the *Income Tax Act* recognizes only those child care arrangements that fit within the traditional White middle class norm, the subsidy for child care is denied to those who may need it most. Whether the deduction should be available for care by a person under 18 is a complicated issue. But, it is important to recognize the limitations of the current rule with respect to what is an eligible child care expense, and its differential impact on the groups mentioned above, in order to determine what policy might be more appropriate to remedy these inequities.

The* Symes *Decision

The issue of subsidizing child care through the tax system received tremendous attention because of the Supreme Court of Canada's decision in *Symes*.[24] In *Symes* the taxpayer, a full-time practising lawyer and, at that time, a partner in a law firm, claimed that her child care expenses should be deductible as a business expense under section 9 and paragraph 18(1)(a) of the *Income Tax Act*. Section 9 provides that a taxpayer's income from business is the profit from the business and paragraph 18(1)(a) provides that no expense is deductible "except to the extent that it was made or incurred by the taxpayer for the purpose of gaining or producing income from the business." Symes made a two-part argument. She contended, first, that the salary paid to the nanny who cared for her children was a business expense incurred to gain or produce income. Had she not had child care help, she would not have been able to practise law and, consequently, would have earned no income from her business. Second, she argued that to disallow her the deduction was to deny her equal benefit of the law on the basis of her sex. This disallowance was in contravention of section 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*,[25] because it has a disproportionate impact on women who are primarily responsible for child care.

At the Federal Court (Trial Division),[26] Cullen J. held that Ms. Symes's expenses should be deductible for two reasons. He found, first, that the issue had to be interpreted in light of the "social and economic realities of the times."[27] He relied on the expert evidence of Dr. Patricia

Armstrong, a sociologist, that the influx of women with children into the work force in the 1970s and 1980s represented a significant social change. He then held that Symes had "exercised good business and commercial judgment in deciding to dedicate part of her resources from the law practice to the provision of child care"[28] and that, consequently, the child care expenses were deductible as a business expense. Even though he found for Ms. Symes on his interpretation of the Act, Cullen J. went further and held that Revenue Canada's denial of the deduction was discrimination against Ms. Symes on the basis of her sex, noting that as a result she was "not treated like a serious business person with a serious expense incurred for a legitimate purpose."[29]

That decision was overturned by the Federal Court of Appeal. Décary J.A., writing for the Court, held that child care expenses were not a business expense under paragraph 18(1)(a) because they were a "parental" expense under section 63 and were only deductible in accordance with that section.[30] He also rejected Ms. Symes's *Charter* argument because, unlike Cullen J., who viewed Ms. Symes as a businesswoman standing next to a businessman, Décary J.A. chose to compare Ms. Symes to other women who did not earn business income. He pointed out that Ms. Symes was not arguing that, if she were successful, the *Income Tax Act* would then discriminate against women employees in favour of self-employed women. He stated: "I am not prepared to concede that professional women make up a disadvantaged group against whom a form of discrimination recognized by section 15 has been perpetrated."[31]

The Supreme Court of Canada upheld the decision of the Federal Court of Appeal and, in so doing, split along gender lines with the majority of the Court consisting of all the male judges while the only two women on the Court, L'Heureux-Dubé and McLachlin JJ., were in dissent.[32] The majority held that the expenses were not deductible under section 9 and paragraph 18(1)(a) of the Act because, as Iacobucci J. wrote, "the *Income Tax Act* intends to address child care expenses, and does so in fact, entirely within s. 63."[33] He endorsed Décary J.A.'s description of section 63 as a self-contained and complete code for the deduction of child care expenses, which precludes any further deduction for these expenses. He also characterized the *Charter* issue in terms of whether section 63 of the Act disproportionately limited the deduction with respect to child care expenses incurred by women. He reached the decision that it did not. Iacobucci J. said: "[T]he appellant taxpayer has failed to demonstrate an adverse effect created or contributed to by s. 63, although she has overwhelmingly demonstrated how the issue of child care negatively affects women in employment terms. Unfortunately, proof that women pay the social costs is not sufficient proof that women pay child care expenses."[34] In her dissent, L'Heureux-Dubé J. strongly disagreed with Iacobucci J. saying that Symes "has proven that she has incurred an actual and calculable price for child care and that this cost is disproportionately incurred by women."[35]

Indeed, L'Heureux-Dubé J. disagreed on all these issues. She held that the child care expense was deductible under section 9 and paragraph 18(1)(a) as a business expense. She stated, first, that the presence of section 63 did not preclude the deduction of child care expenses under another provision of the Act. She then asked whether the expenses ought to be deductible as business expenses. She found that the necessity of child care for women with children who

wish to participate in the paid labour force should be acknowledged. L'Heureux-Dubé J. also discussed the gender-biased nature of the relevant tax provisions, describing the interpretation of "business expense" as one "wrought with male perspective and subjectivity."[36] She concluded: "The concept of business expense should be interpreted in a way that takes into account the realities of businesswomen's expenses in relation to child care."[37]

The facts in *Symes* illustrate many of the problems inherent in the operation of section 63, including the inadequate amount of the subsidy. Those problems form a subtext to the *Symes* case and the remedy sought by the appellant. Put generally, any legal challenge to a tool used to deliver a subsidy is first constrained by the limitations of that tool. In the case of child care, those limitations make it very difficult to deliver the subsidy in an equitable manner. Indeed, *Symes* provides a graphic illustration of this point.

Contrary to the reaction one might expect, many women applauded the decision of the Supreme Court. The reason was that had Symes been successful, only some women would have benefited. This is because while the Act allows self-employed taxpayers to deduct expenses incurred to gain or produce income, subsection 8(2) specifically prohibits the deduction of expenses incurred to earn employment income, unless they are specifically listed in the Act. Ms. Symes claimed a deduction for child care expenses in the computation of her business income, a deduction which, had she been successful, would not have been available to the vast majority of women. Women form only 32 percent of the self-employed in Canada.[38] If the Act is used to subsidize child care for the self-employed, the result is merely more privilege for the already privileged. Since the government has acknowledged that funding for child care is limited, success for Ms. Symes and a consequent diversion of existing funds (or a limited amount of new funding) to only the self-employed might have been inappropriate. It could have served to reinforce the inequitable division of the subsidy, to the detriment of those who are already economically or socially disadvantaged. Furthermore, if child care expenses had been held to be a deductible business expense, they would have been deductible by all business persons, including men. Because women earn approximately 70 percent of what men earn, it seems likely that in heterosexual couples in which both partners earn business income and incur child care expenses, the male partner would take the deduction since it would be worth more to the partner with the greater income. As men form over 67 percent of the self-employed,[39] it is also likely that the male partner would be the only one able to take advantage of this deduction. Obviously, this result would have been inconsistent with the policy underlying the current section 63 deduction for child care expenses, which is to reduce the disincentive for women to participate in the paid labour force.

Is There a Role for the Tax System?

The preceding analysis raises the issue of whether the *Income Tax Act* should be the vehicle by which the subsidy for child care is delivered. Opinion among child care advocacy groups and others is divided. The Cooke Committee, for example, was opposed to the provision of new funding for child care through the Act. The National Council of Welfare (1988: 31), responding to the Conservative Government's National Child Care Strategy, agreed stating: "Unlike the federal strategy, which perpetuates the old system of a mix of subsidies for child care and tax benefits for parents, our alternative puts all available resources into child care

services and none into tax breaks." The Canadian Advisory Committee on the Status of Women (1986: 10) also advocated less reliance on the tax system in its brief to the Cooke Committee. Members of the Women and Tax Working Group of the Ontario Fair Tax Commission were divided on the issue of using the tax system to deliver this subsidy.[40] Even a Supreme Court of Canada judge has had her say on this issue. In *Symes*, L'Heureux-Dubé J. raised the issue of whether section 63 of the Act could ever achieve its goals when she said:

> I am not unaware that income tax deductions are undoubtedly not the best way for the government to provide assistance with regard to the high cost of child care and that the allowed deductions under s. 63 are not representative of the real cost of child care. Perhaps child care should not even be subsidized through the tax system but, rather, provided for in another manner.[41]

Perhaps the most persuasive argument against using the tax system is that this method of subsidization contributes to the privatization of child care. Put simply, the funds allocated to child care are, through a combination of factors, being directed toward financing child care in the private sphere—either the family or the private market. Unlike direct subsidies paid in the form of operating or capital grants to non-profit child care facilities, tax subsidies are received by individuals and may be in respect of any child care expense. There are few limits on the forms of the child care that qualify for the subsidy. That is, they may be any child care service provided by any person, other than—in the case of the current section 63 deduction—the parent of the child or a relative under 18 years of age. But it is irrelevant for tax purposes whether the child care is provided by the private sector (through the family or other in-home caregivers) or the public sector (through licensed day care facilities) or, indeed, in unlicensed day care facilities that may be run for profit or not.

The problem is exacerbated by the lack of affordable, accessible child care in Canada, a problem that has been well documented.[42] It has been estimated that less than 17 percent of children 12 years of age or younger who require care for 20 hours a week are served by licensed child care arrangements (Harder 1995: 9). The raw figures are startling with 3.2 million children requiring child care and only just over 360,000 regulated child care spaces (Harder 1995: 8). It is little wonder that the majority of parents report difficulties in finding child care for their children. Taken together, the lack of spaces and the non-accountability for the nature of the child care that gives rise to the tax deductible expense results in recourse in many instances to family members as the provider of child care. As Sandra Harder (1995: 13) points out: "Unlicensed family home care is the most prevalent type of child care in Canada." While this state of affairs may be acceptable to some, it presents problems for others, including those without family members able to provide child care and those who prefer not to have to resort to their families for child care. The role of the government (using the tax system as the tool to deliver the subsidy) in this scenario is complex. It does provide a subsidy for child care and, in that respect, takes some responsibility for the provision of child care and recognizes that it is not the sole responsibility of the family. But, at the same time, the government ceases to play a direct role once that subsidy has been provided, leaving the availability and nature of the child care to the private sector—the family or the private

market. By channeling the subsidy in this manner rather than toward the construction and operation of licensed child care facilities, the government limits the options of women with respect to child care.

It is important to note that Quebec has taken a very different approach to the issue of funding child care. In 1997, the Quebec government created le ministère de la Famille et l'Enfance and introduced a new "family" policy. Part of that policy included the establishment of optional full-time kindergarten for all children 5 years old. Concurrently, in September 1997 early childhood centres were created to provide children under 5 with early childhood education and child care services. Since that time, the Quebec government has moved forward with its $5 a day child care program. Under this program, which is to be extended to all children under 5 by the year 2000, parents pay $5 a child for child care at an early childhood centre. Those parents who do not have access to those centres continue to receive the Quebec refundable child care tax credit under the Quebec *Taxation Act*.[43] Thus, Quebec has embarked on a policy that is moving away from using tax subsidies to fund child care to a recognition that a better approach is to fund child care directly.[44]

Options for Reform

Given the previous analysis, should child care funding be taken completely out of the tax system? Alternatively, can the current tax rules be improved to overcome the deficiencies described earlier? If improvements can be made, would they satisfy the concerns of those currently opposed to using the tax system to deliver this subsidy? These are key questions that must be answered in order to ensure that the subsidy for child care is delivered in the most efficient and fair manner possible.

My starting proposition is that child care funding through the tax system is not, and can never be, the total solution to the current child care crisis. It is important to recognize the role the tax system has to play as only one part of a multi-faceted strategy aimed at providing affordable, accessible child care. Despite the numerous reports and recommendations made over the years, many of which have recommended an approach to the funding of child care that is not so reliant on tax measures, the tax system remains its primary source of funding. In 1995, the total amount expended through section 63 of the *Income Tax Act* was $395 million and the estimate for the 2000 taxation year is that this amount will increase to $570 million (Dept. of Finance 1999a, Table 1). While there have been indications that the government is considering a more universal day care program (*National Post* 1999b: 20), there is no firm commitment to date. This factor, together with the inequities of the current tax deduction, indicates that it is time for an overhaul of the child care expense deduction.

Conversion of the deduction to a refundable tax credit

A major improvement that would redress some of the problems discussed above would be to convert the current deduction to a tax credit. Such a conversion would mean that two women who spend the same on child care but who pay tax at different rates would receive the same subsidy. In other words, the woman who pays tax at a lower rate would no longer receive less of the subsidy than the woman who pays tax at a higher rate. This is not a novel suggestion and has been suggested by many groups, including the National Council of

Welfare (1988: 20), the National Association of Women and the Law (NAWL 1991b: 6) and the Women and Taxation Working Group of the Ontario Fair Tax Commission (1992: 31). Furthermore, the credit could be made refundable, meaning that women who do not have taxable income could also receive a subsidy. Such a refundable tax credit could be modelled on the GST tax credit and provided by way of a quarterly payment. Providing the benefit up front and on a regular basis instead of delaying "payment" until a tax return is filed would recognize the recurring nature of child care costs. In this regard, it should be noted that, as mentioned above, Quebec provides a refundable tax credit for child care expenses. Many of the Quebec rules are similar to the federal section 63 deduction. A significant difference is that the amount of the refundable credit is calculated using a progressive rate structure based on family income. From 1998 onward, the tax credit is based on the excess net family income over a threshold of $26,000.[45]

Increase in the amount of the deduction

The amount of the credit should also bear a closer relationship to the actual cost of child care than does the current deduction. This latter change could also go some way toward remedying the undervaluation of child care work. In 1996, for example, the average salary of child care workers was $19,700, placing them among the 25 lowest paid professions in Canada (*Globe and Mail* 1998: A4). All indications are that child care remains highly undervalued. A recent report has found: "The income levels of the child care workforce are low and present a major human resource issue for the child care sector" (Beach et al. 1998: 77). The inordinately low salaries paid to child care workers are somewhat puzzling given the high demand for child care and the shortage of places in child care facilities. One would expect market forces to prevail and push salaries upward. That this has not happened is further evidence of the role that the invisibility of child care labour and its stereotyping as women's work plays in contributing to its undervaluation. Raising the amount of the tax subsidy would go some way to remedying this problem.

Remove restrictions on the definition of "earned income" and extend the availability of the deduction

An important question is whether the restrictions on the types of activity that currently qualify the taxpayer to claim the deduction should be retained. As mentioned, the *Income Tax Act* limits the deduction to taxpayers who need child care in order to work outside the home in the paid labour force, to take occupational training, to carry on grant-funded research or to attend a designated educational institution or secondary school. It is clear that for many women the government's stated policy of removing impediments to their full participation in the labour force is meaningless. For example, women with children who are actively seeking employment and women who take non-eligible training or skills-updating courses after childbirth cannot deduct their child care expenses. Furthermore, the definition of earned income also limits the availability of the subsidy. As discussed above, women who rely on spousal support for the bulk of their income cannot receive the subsidy even though they must include spousal support in their income. It is not earned income within the definition in section 63 and, therefore, they cannot deduct their child care expenses. Lack of affordable, accessible child care is more than an issue of workplace equality. The needs of women who choose to work in the home and care for their children in that environment should also be

recognized. Consideration should be given to drafting entitlement to the credit in a manner that does not tie it so closely to activities that are related to earning income outside the home. The subsidy for child care expenses should take into account the needs of all women with children who are studying or training prior to re-entering the paid labour force.[46]

Ensure that all those eligible claim the deduction

There is also evidence that many women eligible to claim the child care expense deduction do not do so. Indeed, a recent article states that less than 40 percent of those who should receive the child care expense deduction actually receive the benefit (Cleveland and Hyatt 1997: 22). Since the tax system is the primary method of funding child care, it would make sense for the Canada Customs and Revenue Agency to embark on an advertising campaign to inform women about the availability of the current deduction. If the deduction is converted to a refundable tax credit, it is even more critical that it be well advertised in order to encourage women with no taxable income who might otherwise not file a return to do so. Advertising entitlement to a tax credit is not a novel concept, having been undertaken with respect to the Goods and Services Tax credit.

As mentioned above, one barrier to access to the child care expense deduction is that the social insurance number of the caregiver must be provided on the receipt for the child care expenses. Consequently, removal of that requirement would improve access to the deduction. Indeed, it makes sense to treat the child care expense deduction in the same manner as other deductions in the computation of income and merely require that receipts for the expense be produced on demand by the Canada Customs and Revenue Agency.

Give tax incentives for the construction and operation of child care facilities

It is clear that the demand for places in licensed child care facilities significantly exceeds the number of places available. There is a role for the tax system in this regard. In addition to providing subsidies to individuals who incur child care expenses, other measures could be introduced with the aim of increasing the number of child care spaces in licensed facilities. One measure could be to provide an accelerated capital cost allowance for capital expenditures associated with the cost of constructing and operating child care facilities. This would permit those who construct or operate these facilities, often employers, to claim a deduction for depreciation of the assets at a rate in excess of the actual rate of depreciation. This could result in a significant tax saving. Capital cost allowance is, of course, available for these expenditures at varying rates depending on the nature of the capital asset. Increasing it to, for example, 100 percent for the capital costs associated with the construction of a building, would ensure a full deduction of those expenditures once the building was in use. Furthermore, if accelerated capital cost allowances were available for capital assets, such as equipment acquired during the operation of the child care facilities, the tax subsidy would continue beyond the period of immediate use and form an ongoing tax incentive.

Conclusion

In an ideal world, there would be a national child care program through which the state and society generally would take more responsibility for the regulation and provision of the service. Unfortunately, there has never been such a program in Canada. The demise of the

proposed National Strategy on Child Care and the absence of a replacement program suggest that creating such a program is not imminent. It is important to ensure, therefore, that the current system is not merely dismissed as flawed. Rather, steps should be taken to recognize its weaknesses and to improve tax measures so they are more fair and responsive to the needs of women with children.

Canada Child Tax Benefit

Introduction

The Child Tax Benefit, a refundable tax credit, was implemented effective January 1, 1993. It replaced the refundable child tax credit, the non-refundable tax credit for dependent children and the family allowances program. In 1998, it was revamped and renamed the Canada Child Tax Benefit (CCTB).[47] In order to get a sense of the parameters of the benefit and whether or not it applies in an equitable manner, it is necessary to trace its history.

In 1945, the *Family Allowances Act*,[48] Canada's first universal welfare payment program was enacted.[49] The espoused purpose of the program was to help redress the inadequacy of postwar wages by providing economic support to families with children. As Jane Ursel has commented: "Family allowances represented the compromise between capital and labour in its most naked form—subsidizing a wage system designed to ignore reproductive costs, only to perpetuate it."[50] In 1973, the *Income Tax Act* was amended to require the inclusion in income of family allowances.[51] While this measure was enacted in order to introduce some progressivity to the family allowance because individuals would be taxed at their marginal rate on amounts received, it also heralded the future demise of the universality of family allowances. Even though all taxpayers would receive the family allowance, the net after-tax value would vary depending on the taxpayer's marginal rate. In 1979, the federal refundable child tax credit was introduced, a measure that was intended, in part, to replace family allowance payments.[52] The child tax credit was tied to family income and the amount of the credit was reduced by five percent of the amount by which the income of the individual and the supporting person (usually the parents of the child) exceeded $18,000. The universality of family allowances was extinguished in 1989 when the tax-back of family allowances was introduced. From 1989 until the family allowance system was abolished in 1992, a tax-back rate of 15 percent applied to taxpayers' net incomes over $50,000 and in two-parent families, the tax-back was applied to the income of the taxpayer with the higher income in the relationship.[53]

The original Child Tax Benefit provided a basic benefit of $1,020 for each child which represented the amount of the maximum family allowance and the refundable child tax credit. There were supplements for families with more than two children, and the full amount of the benefit was paid to families with income up to $25,921. The amount of the benefit was gradually reduced for families with incomes above that amount. In addition, there was an earned income supplement as an added incentive to low-income working families. There is no doubt that the Child Tax Benefit was the subject of much criticism by social policy organizations and children's advocates. This critique was encapsulated by Ken Battle (1993: 429) who said: "Their major criticisms concerned the new scheme's lack of protection from

inflation, weak impact on family poverty, differential treatment of welfare and unemployed families, and lack of responsiveness to changes in family income, as well as its formal abolition of universal child benefits."

The Tax Rules

The 1997 federal budget proposed changes to the Child Tax Benefit and, effective July 1, 1998, it was reincarnated as the Canada Child Tax Benefit.[54] The CCTB includes a basic benefit, and the National Child Benefit is a supplement for lower income families (formerly the working income supplement). The CCTB is payable monthly to the parent who is the primary caregiver of the child, and the amount of the payment is reduced and eventually eliminated as annual "family" income increases beyond a threshold limit which, for the 1999 taxation year, is set at $27,750 and, for the 2000 taxation year, at $29,590. There is also a rebuttable presumption that the primary caregiver of the child is the "female parent," as the *Income Tax Act* describes it.[55] For July 1999, the amount of the basic benefit is $1,020 for the first child, supplemented by $785 per year for each child under 7 in respect of whom no child care expenses are deducted under section 63 of the Act. (A family with four children would receive a basic benefit of $4,230 with a supplement of $2,390.) For 2000, the supplement increases to $955 for the first child. If child care expenses are deducted, the amount of the supplemental amount is reduced by 25 percent of the expenses deducted under section 63.

Problems with the Canada Child Tax Benefit

Much has been written about the inadequacies of the Canada Child Tax Benefit.[56] As discussed elsewhere in this chapter, women are the primary caregivers for children.[57] Indeed, this role is recognized in the terms of the CCTB, which includes a presumption that in two-parent families the "female parent" is the primary caregiver of the child, and it is the primary caregiver who is entitled to the benefit. The importance of the CCTB for women is evidenced by the fact that more women than men head lone-parent families and the number of lone-parent families is increasing.[58] Aboriginal women and women of colour are more likely to be lone parents than White women (Statistics Canada 1992, Table 1.9), and single mothers with children are the poorest of the poor.[59] Women and children's poverty are inextricably linked. Any evaluation of the CCTB must take place in a manner that recognizes the role of women as the primary caregivers of children and the link between women and their children's poverty. The CCTB is a tax measure that is highly gendered in its impact, being one that is primarily targeted at, and enjoyed by, women.

Targeting problems

One major weakness of the CCTB is its limited application. The CCTB, particularly the National Child Benefit portion of the program, is targeted at the working poor. The 1997 changes did not address directly the needs of those women with children who receive social assistance. As Ken Battle (1999: 48) has pointed out, "the National Child Tax Benefit will not increase child benefits for welfare families and will augment child benefits only for low-income families not on welfare (i.e., working poor and low-income employment insurance families)." Women's ability to participate fully in the paid labour force is, as discussed earlier in this chapter, adversely affected by their primary caregiving role for their children. The result is that there are many women who cannot "afford" to participate in the paid labour force. Women

who cannot participate in the paid labour force receive less of a benefit than their counterparts who do participate in the paid labour force. Yet, in many instances it is women on social assistance who are most in need of financial assistance and statistics show that it is predominantly women who receive social assistance.[60] There is another dimension to this issue. Women with disabilities are particularly disadvantaged by the linking of the CTTB to work force participation. Statistics show that women with disabilities who have dependent children have a very low rate of participation in the paid labour force. In 1991, for example, only 48 percent of women with disabilities were in the paid labour force, and women with disabilities with dependent children were more unlikely than non-disabled women with children to be employed (Fawcett 1996: 159-160). The problem is that by tying the amount of the CCTB received to work status, the poverty of many women and their children is further entrenched.

Inflation

The CCTB is not fully indexed to inflation. Section 122.61(5) of the *Income Tax Act* provides that if inflation exceeds three percent in a given year, then the amount of the CCTB will be increased by the percentage that the Consumer Price Index exceeds three percent. This rule means that in any year that inflation is less than three percent, there is no adjustment to the amount of the CCTB, even though it has been eroded in value by the inflation. In years in which inflation is more than three percent, the value of the CCTB will drop by three percent because of the three percent floor imposed by section 122.61(5). This form of partial indexation is estimated to save the government $170 million a year (Battle 1999: 58). Because so many women with children rely so heavily on the CCTB, these funds should be redirected to enhancing the CCTB.

Reduction in the amount of the child care expense

The reduction in the amount of the CCTB received for each child under 7 by 25 percent of any child care expenses deducted under section 63 of the *Income Tax Act* is an added burden for those women who need child care to participate in the paid labour force. Given the lack of affordable child care and the inadequate amount of the deduction under section 63, any extra cost, such as losing part of the child care expense deduction in order to claim the full amount of the CCTB is unfair.

CCTB not claimed by all who are entitled to the benefit

A key issue with respect to a refundable tax credit, such as the CCTB, is that its success as a social program depends on individuals claiming the tax credit. Because the program is delivered as a refundable tax credit, payment depends on an individual filing a tax return and claiming the credit. In the case of an individual with a spouse, the spouse must also file a return because the amount of the CCTB is based on a calculation that takes "family" income into account. Unfortunately, many women are not claiming benefits to which they are entitled. In 1998, Revenue Canada confirmed that five percent of women who had a baby in 1995 or 1996 did not claim the Child Tax Benefit (the forerunner of the CCTB). And, almost 10 percent of potential Child Tax Benefit claimants had their benefits interrupted or did not receive benefits to which they were entitled because they or their spouses did not file income tax returns on time (Minister of Revenue 1998). These figures are unacceptable, given the importance of the CCTB to women and children. In addition, there is a class aspect to this

problem. It is very likely that those who do not claim the CCTB are those women who need it most, that is, low-income women. Because their income is so low, these women do not pay tax and, therefore, are less likely to complete a tax return. There are also many women, especially those on social assistance, who do not have a fixed address at which to receive the payments, and they too may not receive the amount to which they are entitled.

Options for reform

The fundamental issue when considering the effectiveness of the CCTB is whether the tax system is the appropriate tool by which to deliver the program. What makes this issue so pertinent is that it is only relatively recently that the tax system began to be used to deliver this subsidy. Until 1992, the family allowance was a direct grant made to the mothers of all children under the age of 18. The tax system was not used to deliver the subsidy, although as discussed above, it was used to limit the amount of the subsidy. Has the integration of the family allowance into the tax system contributed to a better targeted subsidy and improved its delivery? I would suggest, given the problems outlined above, that the answer is no. Consideration might be given to removing the family allowance portion of the CCTB from the tax measure and delivering it by way of a direct grant.

One aspect of the introduction of the Child Tax Benefit and its successor the CCTB that has drawn particular attention is the demise of the universality of the family allowance that came with the changes. The argument in favour of limiting access to social benefits, such as the family allowance, is that those with greater incomes should not benefit from a program to the same extent as those with lower incomes. High-income individuals are less in need of the economic support provided by the social program. But some commentators have pointed out the fallacy in this argument in the context of the demise of the universal family allowance and its replacement by the CCTB. "[I]n reality, ending universal child benefits delivered few benefits to very poor families, despite the fact that the reform was explicitly designed to 'give the greatest benefit to low and modest income families'" (Wooley et al. 1996: 37). These consequences have led some to call for a universal component to be restored to the CCTB.[61]

Finally, the targeting of the CCTB may need to be reconsidered. By targeting the working poor and not including those on social assistance to the same extent "[w]hat the government has done is bolster the distinction between the 'deserving' and 'undeserving' poor" (Pulkingham and Ternowetsky 1997: 206). Consideration should be given to redressing the inequities for those who, for reasons that may well include their responsibilities for their children, are unable to participate fully in the paid labour force.

Conclusion

Any consideration of changes that might be made to the CCTB could look to the policy adopted in Quebec. That province has, over the last few years, introduced a package of programs designed to assist families with the costs associated with children. These programs are delivered partly by tax expenditures and partly by direct grants. The measures that comprise the program include refundable and non-refundable tax credits, heavily subsidized child care in day care centres, including child care assistance for low-income families and the Quebec family allowance. The latter is a non-taxable payment in respect of children under 18,

and the amount is based on family income. It is paid monthly to the primary caregiver of the child, who also lives with the child. The main purpose is to target children in low-income families. In 1998, for example, over 652,000 families benefited from the Quebec family allowance (Quebec 1999). Indeed, it is estimated that for the 1999-2000 year, over $762 million will be spent on the family allowance (*Globe and Mail* 1999: A1). What is most important to note in the context of the discussion of whether the CCTB should be delivered by the tax system is that the Government of Quebec clearly believes that there is a role to be played by a more universal direct grant.[62] Consideration should be given to reconfiguring the CCTB so the "family allowance" part of that benefit can be delivered more directly.

Endnotes

[1] *Symes v. Canada* [1993] 4 S.C.R. 695.

[2] *Canada Assistance Plan Act*, R.S.C. 1985, c. C-1. Section 32 of the *Budget Implementation Act*, S.C. 1995, c. 17 provides for the repeal of the CAP, effective March 31, 2000.

[3] *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act* R.S.C. 1985, c. F-8, as amended by the *Budget Implementation Act*, S.C. 1995 c. 17, s. 48.

[4] On this point see, Jackman (1996). See also, Doherty et al. (1998) and Freiler and Cerny (1998).

[5] There is some debate about whether the deduction for child care expenses is a tax expenditure. This issue is dealt with in the most recent list of tax expenditures released by the Department of Finance. In that document the Department points out that child care expenses could be considered to be a cost of earning income and, therefore, part of the benchmark tax structure, or they could be considered not to be part of the benchmark and, therefore, to be a tax expenditure. Consequently, the deduction for child care expenses is listed as a "memorandum" item. See Canada (1998: 33). This issue is discussed by Block and Maslove (1994) who conclude that the child care expense is a tax expenditure because it is a subsidy intended to assist families in paying for child care.

[6] Another tax measure that gives some relief for the care of children generally is the Child Tax Benefit, introduced in January 1993. It is not, however, specifically directed as a subsidy for expenses associated with the provision of child care, although the amount of the benefit may be reduced if the child care expenses deduction is claimed. The Child Tax Benefit is discussed later in this chapter.

[7] Full-time students are eligible to claim the child care expense deduction, and the 1998 budget proposed that part-time students also be eligible for the deduction. It should be noted that none of the changes proposed in the 1998 budget have been enacted, although legislation implementing them is expected to be passed soon.

[8] This amount is the total of the basic personal amount ($6,456) under section 118(1) and the supplementary credit ($500) under section 118(1)B(b.1). The supplementary credit was proposed by the 1998 budget.

[9] These amounts were introduced in the 1998 budget but have not yet been enacted. Prior to the 1998 change, the amounts were $5,000 and $3,000 respectively.

[10] Bill C-144, *Canada Child Care Act*, 2d. Sess., 33d. Parl., 1986.

[11] For an excellent analysis of the impact of the demise of the CAP, see Day and Brodsky (1998), and for the impact of the demise of CAP on child care services, see Doherty et al. (1998).

[12] See for example, Eichler (1988); Hochschild and Machung (1989) and Harvey et al. (1991).

[13] See for example, Chodorow (1978) and Ferguson (1998: 207-208).

[14] "Primary child care is not merely interacting with children, but is defined as including activities like physically caring for children (dressing, feeding and washing); reading; talking or playing with children; helping, teaching or reprimanding children; and caring for children during illness and overseeing their medical care" (Harvey et al. 1991: 59).

[15] Canada 1994: 53. See also Cleveland and Krashinsky (1998: 41-49).

[16] See CRRU (Childcare Resource and Research Unit) <http://www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/factsheets/statsum3.html>. Accessed October 12, 1999.

[17] Canada (1998b), calculated by reference to statistics in Table 8.

[18] Section 56(1)(b) of the *Income Tax Act* requires that spousal support payments be included in income, and child support payments made under an agreement entered into before May 1, 1997 that has not been varied since that date must also be included in income.

[19] It should be noted that, in addition to the provision of the social insurance number on receipts, Form T778E (the child care expense deduction form) also requires that the individual claiming child care include the social insurance number of the child care provider in order to receive the child care expense deduction.

[20] For an analysis of the history of foreign domestic workers in Canada and their exploitation, see Macklin (1992). See also Evans (1998: 48) where the author makes the point that Black women have a long history of employment as domestic workers for White women.

[21] R.S.C. 1985, c. I-2.

[22] Section 63(3)(b)(ii) of the *Income Tax Act*.

[23] For an analysis of these issues, see Kline (1993: 306).

[24] Much has been written on this case. See, for example, Eansor and Wydrzynski (1993); Macklin (1992); St. Hilaire (1998) and Young (1994, 1995).

[25] Section 15, the *Constitution Act*, 1982, Schedule B to the *Canada A*ct, 1982 (U.K.) 1982, c. 11 (which came into force on April 17, 1982).

[26] *Symes v. Canada* (T.D.), [1989] 3 F.C. 59.

[27] *Ibid.* at 73.

[28] *Ibid.* at 71.

[29] *Ibid.* at 81.

[30] *M.N.R. v. Symes* (C.A.), [1991] 3 F.C. 507 at 525.

[31] *Ibid.* at 531.

[32] *Symes v. Canada* [1993] 4. S.C.R. 695.

[33] *Ibid.* at 750.

[34] *Ibid.* at 765.

[35] *Ibid.* at 821.

[36] *Ibid.* at 807.

[37] *Ibid.* at 816-817.

[38] Figures extrapolated from Statistics Canada, see <http://www.statcan.ca/english/Pgdb/People/Labour/labor43a.htm>. Accessed October 5, 1999.

[39] *Ibid.*

[40] See Ontario Fair Tax Commission, (1992: 49) where the Women and Taxation Working Group said:

> A universally available, publicly funded child care system is one of the requirements for economic independence for women. Some working group members believe this form of child care will not be a reality for women in the near future. Consequently, tax delivered assistance should be redesigned to make it more equitable.... Other working group members believe public support for child care should not be delivered through the tax system.

In its final report, the Fair Tax Commission was not so equivocal on the issue. It recommended that "if Ontario gains more control over its personal income tax system...[it] should eliminate the child care expenses deduction and use the revenue recovered in direct program spending for child care. See, Ontario Fair Tax Commission (1993: 310).

[41] *Symes v. Canada* [1993]4. S.C.R. 695 at 823.

[42] The most recent major report on this issue is Pence (1992). See also Doherty et al. (1998).

[43] *Taxation Act*, R.S.Q., c. I-3, sections 1029.8.67 to 1029.8.82 and 1086.5 to 1086.8.

[44] For an excellent analysis of the Quebec approach to funding child care see, Tougas (nd).

[45] *Taxation Act*, R.S.Q., c. I-3, sections 1029.8.67 to 1029.8.82 and 1086.5 to 1086.8.

[46] The Reform Party has criticized the current rules because the child care expenses deduction is only available to dual-earning families or lone parents. See *National Post* (1999a: A19). This issue is a thorny one. One reason for the introduction of the child care expenses deduction was to put mothers who stay at home with their children and mothers who work outside the home on a more equal footing. This is done by effectively not taxing the mother who works outside the home on part of her child care expenses which are provided tax free by the mother who cares for her children in the home.

[47] Section 122.6 of the *Income Tax Act*, as amended by S.C. 1998, c. 21.

[48] S.C. 1944-45, c. 40.

[49] For detailed analyses of the family allowance program, see Guest (1997) and Ursel (1992).

[50] Ursel 1992: 198. For an excellent analysis of the history of the family allowance, including the policies underlying its introduction, see Ursel (1992: 190-198).

[51] *The Family Allowances Act*, S.C. 1973, c. 44.

[52] *An Act to Amend the Income Tax Act to Provide for a Child Tax Credit and to Amend the Family Allowances Act*, 1973.

[53] Family allowances were repealed by S.C. 1992, c. 48, s. 31.

[54] Section 122.6-122.64 of the *Income Tax Act*.

[55] The presumption that the female parent is the primary caregiver can be rebutted when it is clear that this is not the case and, therefore, the presumption will not apply in certain circumstances.

[56] See, for example, Wooley et al. (1996); Battle (1997a, b); Pulkingham and Ternowetsky (1997) and Durst (1999).

[57] See for example, Eichler (1988); Hochschild and Machung (1989) and Harvey et al. (1991).

[58] Figures from the 1996 Census show that lone-parent families headed by women outnumber those headed by men by more than four to one. See Statistics Canada (1997: 2).

[59] Using statistics from 1996, Ken Battle (1999: 39) has stated that "six in ten children (61.9 percent) in single-parent families led by women lived on low incomes at last count compared with one in seven (13 percent) children in two parent families." In 1997, 56 percent of lone-parent families headed by a female lived in poverty (Statistics Canada 1999: 34-35 and Text Table IV; also p. 187 and Table 67).

[60] In 1997, for example, statistics showed that while 27 percent of single mothers were on social assistance, only three percent of single fathers received social assistance. See NCW (1998: 8).

[61] See, for example, NAWL (1992: 6-7).

[62] It should be noted that even though the amount of the Quebec family allowance varies according to family income, it is described by the Government of Quebec as a "universal" allowance. See Quebec (1997).

3: TAX SUBSIDIES FOR RETIREMENT SAVING

Introduction

> [T]he chief problem [with Canada's pension system] for women is that pension schemes in both the public and private sectors were developed with men in mind (Guest 1997: 197).

The Canadian Advisory Council on the Status of Women painted a bleak picture of the financial future for women currently in the 45 to 54 age range in its report titled *Women's Financial Futures: Mid-Life Prospects for Secure Retirement* (Townson 1995). The conclusion was that the benefits provided by the two main government pension programs—Old Age Security (OAS) and the Canada Pension Plan/Quebec Pension Plan (CPP/QPP)—are inadequate and, increasingly, women will have to rely on private sources of retirement income, such as employment pension plans, registered retirement savings plans and their personal savings.

Retirement income in Canada takes many forms and the Canadian pension system is often described as a pyramid (Donnelly 1993: 419) with the Old Age Security, a flat-rate monthly amount paid to those over 65 at its base, supplemented by the Guaranteed Income Supplement (GIS). The next level is the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan both of which are intended to provide retirement income for those who have participated in the paid labour force. Because of the inadequacies of these government "public" pensions, recourse to "private" pensions is frequently necessary and, indeed, as I discuss later, being encouraged by the government. At the apex of the pyramid, are the two private pension programs that are heavily subsidized by the tax system, the registered pension plan (RPP), an employment-based pension plan, and the registered retirement savings plan (RRSP), a personal retirement plan.

In its report, *Women and Taxation*, the Women and Taxation Working Group of the Ontario Fair Tax Commission (1992: 22) said that "[t]he current system of tax-assisted savings for retirement results in systemic discrimination against women, as the benefits are disproportionately enjoyed by men." The result for many women is poverty in retirement. Elderly single women have consistently been disproportionately represented among the poor in Canada and are twice as likely as elderly men to live in poverty (Caledon Institute 1996, Appendix C). In 1997, almost 50 percent of single women over 65 lived below the poverty line (Statistics Canada 1999b: 34-35), a figure that has remained consistently high over the years.[1] In this part, I explore the contribution of the tax system to this phenomenon and suggest ways in which some of this discrimination might be eliminated. While my focus is the tax system, particularly, the tax expenditures that are allocated toward retirement saving, any analysis of these expenditures has to take place in the broader context of the ongoing "reform" of the public pension system in Canada. This includes the CPP/QPP and the OAS.

Old Age Security and the Canada and Quebec Pension Plans

The Old Age Security is a flat rate monthly sum paid to those over 65. It is supplemented by the Guaranteed Income Supplement (GIS) for those whose retirement income does not meet a minimum level. In 1989, the Conservative Government introduced a new tax which had the effect of clawing back part of the OAS for those who had incomes above a certain level.[2] This measure led to the demise of the universal nature of the OAS. By 1991, when the clawback became fully phased in, the demise of universality was complete as some top rate taxpayers no longer retained any of the OAS payment. In 1996, the Liberal Government introduced front-end income testing of these benefits which means that the amount of the OAS is reduced before the cheque is issued, a change that affected all senior citizens with net incomes above $53,215. Further, because the income threshold for the reduced payments is not fully indexed for inflation, the cutoff point at which one stops receiving the full amount of the OAS is slowly decreasing in value. The OAS is an especially important pension scheme for women who, as I demonstrate, do not benefit to the same extent as men from the more "private" pension plans. In 1993, for example, 58 percent of all OAS recipients were women, and that figure has been relatively unchanged over the years (CCSD nd.b).

It has been said that the CPP/QPP is an ideal pension plan for women (Townson 1995: 31). It is designed to be an income replacement plan and benefits are based on labour force participation. Consequently, all who work in the paid labour force, whether full or part time, employed or self-employed, must make contributions for which they receive a tax credit.[3] The CPP/QPP also takes women's work patterns into account by allowing women with children to take time out of the paid labour force without a loss of benefits.[4] But, there are problems with the system. Not only are women receiving considerably less than men as CPP/QPP payments, but fewer women than men contribute to the CPP/QPP, and the amount of their contributions is less than the amount contributed by men. For example, in 1993 only 45 percent of contributors to the CPP were women, and the amount of their contributions formed only 39 percent of all contributions (Statistics Canada 1996: 13). In 1994, only 45 percent of elderly women received CPP benefits (Oderkirk 1996: 11) and, by 1996, the average CPP retirement benefit for women was just a little over half that received by men.[5] These statistics are a reflection of the fact that women in the paid labour force tend to earn less than men and, therefore, contribute less to the CPP/QPP. Of course, the CPP/QPP is not available to those women who choose to work in the home and not in the paid labour force.[6]

Registered Pension Plans and Registered Retirement Savings Plans

Given the inadequacies of the OAS and the CPP/QPP, women are increasingly having to rely on the "private" pension plans which include the RPP and RRSP if they are to achieve income security in retirement. While these plans are often referred to as being "private" in nature, they are in fact subsidized extensively by the tax system through tax breaks for both contributions to, and income earned in, the plan, leading one author to describe them as the "third pillar" of the public pension system (Guest 1997: 283). It is clear that increased reliance on this third pillar is also a policy favoured and encouraged by recent federal governments. In 1989, for example, the Minister of Finance, Michael Wilson (1989) said: "A sound tax framework is

needed to encourage increased private saving now to meet pension needs in the future." More recently, the 1996 proposed reforms to the CPP are imbued with a sense that RPPs and RRSPs are to be the cornerstone of the pension system in Canada (Canada 1996). The tax system is also implicated in this trend. First, as mentioned, the tax system has been used to erode the universality of the OAS with the introduction of the clawback. Second, the contribution limit for RRSPs has increased significantly since the 1980s meaning that there is an opportunity to contribute much more to an RRSP. The preferential tax treatment of those contributions also gives taxpayers a significant incentive to contribute as much as possible.[7] All these events have led one author to comment: "The clear message is that individual initiative in planning for retirement will be rewarded by the government while collective (state) responsibility for economic well being in old age, reflected in the 'public' parts of the retirement income system, cannot be permitted to grow and must be contained" (Barnsley 1998: 149).

The Tax Subsidy

Given the increasing importance of RPPs and RRSPs as a tool to provide income security for the elderly, it is important to subject the tax rules that apply to these plans to close scrutiny to ensure that they operate in a fair manner. The tax subsidization of RPPs and RRSPs is extensive. Employers and employees who contribute to an RPP are permitted, subject to limits as to amount, to deduct those amounts in the calculation of their income, and the income earned by funds in the RPP is not taxable.[8] These measures result in a significant deferral of tax because the contribution is made with pre-tax dollars, and the resulting income is only taxed once it is received as a pension, and not as it is earned by the pension fund. For 2000, the value of both types of preferential tax treatment is projected to be over $12 billion, making it one of the largest personal tax expenditures for that year (Dept. of Finance 1999a, Table 1). Contributions to RRSPs, subject to limits as to amount, are also deductible in the computation of income and, like the RPP, the income earned by the funds accumulates within the plan on a tax-free basis. A taxpayer is also permitted to claim a deduction (subject to limitations as to amount) for contributions to an RRSP of which the taxpayer's spouse is an annuitant. As with RPPs, the value of the tax expenditure for RRSPs is significant, being projected to be over $14 billion for the 2000 taxation year, making it the single largest tax expenditure for that year. It is particularly striking that in 1995 (latest figures available) the cost of tax expenditures for RPPs and RRSPs amounted to 57 percent of the total value of all public expenditures on the OAS, GIS and CPP/QPP.[9] Given the massive amount of these tax expenditures and the increasing reliance by the elderly on RPPs and RRSPs for income security in retirement, it is especially important to ensure that this method of subsidizing retirement saving achieves its goals in a fair and equitable manner and that no one group is disadvantaged in comparison to another.

Women and Registered Pension Plans

Perhaps the most significant problem that arises from subsidizing retirement saving through the more private pension plans such as RPPs and RRSPs is that, unlike a more universal plan such as OAS, many are excluded from entitlement. As I demonstrate, it is women in particular who are either fully excluded from these schemes or who receive less in benefits than men. Ascertaining exactly what percentage of women receive income from occupational pensions to which they have contributed is difficult.[10] Nevertheless, it is clear that women

receive less income from RPPs (either as the contributor or as a spouse of a contributor) than men do. In 1993, 58 percent of men 65 and older received RPP income compared to 37 percent of women, and some of these women received this income as a spousal pension based on their male spouse's work history (Statistics Canada 1996: 30, tables 1-5 and 1-6). In 1994, elderly women received only 12 percent of their income from private retirement pensions while for men the figure was almost 25 percent.[11] While women's membership in RPPs has been increasing over the years,[12] it still lags behind that of men. Perhaps the most unsettling statistic is that even though the gap between the number of male and female RPP beneficiaries has narrowed over the years, the gap between the value of those pensions has widened. In 1982, the average pension for women was 67 percent of the average pension for men. By 1992, the value had decreased to only 60 percent of the value of the average pension for men (CCSD nd.c: 3).

Why are fewer women members of RPPs than men and, therefore, receiving less of the tax subsidy than men? One major reason relates to women's participation (or lack thereof) in the paid labour force. For example, when tax costs, such as the loss of the spousal tax credit and the inability to transfer unused tax credits to a spouse, are taken into account, there is a real disincentive for women in spousal relationships to enter the paid labour force.[13] Other factors contribute to this tax disincentive, including the lack of affordable, accessible child care and the costs of returning to the paid labour force after absences related to family responsibilities such as retraining costs. Even though more women than ever are working outside the home, the employment rate for women aged 25 to 54 was only 72 percent in 1998 (Statistics Canada 1999c: 17, Chart 5). For Aboriginal women or women with disabilities, the figures are significantly lower. The labour force participation rate for Aboriginal women is 49.7 percent and DAWN Canada (DisAbled Women's Network) estimates that 65 percent of women with disabilities who wish to work are unemployed (CACSW 1996: 90; CLC 1997: 5). Women who are not in the paid labour force have no access on their own account to an RPP or the tax benefits associated with such a plan, although as I discuss, some of them may be entitled to certain limited benefits if they have a spouse who is a member of such a plan. The result is that these women must rely on OAS (as supplemented by GIS) and their own savings for income in retirement which contributes to the poverty in which so many elderly women live.

It is not only women's lack of participation in the paid labour force that limits their ability to benefit from tax subsidies for RPPs. The kind of work women do is also a major factor. Only those who work for relatively large employers, economically able to provide a pension plan, will benefit. Those who work part time, in non-unionized jobs, or for small employers unable to finance these plans, or those who are self-employed or unemployed, do not benefit. Women are disproportionately represented in the group unable to take advantage of the tax benefits. For example, between 1976 and 1991 women consistently represented at least 70 percent of part-time workers (Statistics Canada 1995: 73). In 1994, women held 69 percent of all part-time jobs and 26 percent of employed women worked part time (Statistics Canada 1998b: 9). While some women cite personal and family responsibilities as the reason for working part time (Statistics Canada 1995: 74), over one third of women working part time are seeking full-time work (CLC 1997: 25). Furthermore, more women than men work in

non-unionized jobs (CLC 1997: 22), and women generally work in sectors where pension coverage is the lowest, such as retail trade, and community, business and personal services (Caledon Institute 1996: 22).

Another factor which contributes to women's lack of retirement income from RPPs relative to that of men is the fact that women change jobs more often than men (Caledon Institute 1996: 22). This mobility means that, in many instances, an employee's contributions may not be vested in the plan because of the short period of employment. In the past, a 10-year contribution period was often required for vesting. While that period has been reduced in most provinces to a two-year period, many women still leave a job without their contributions having been vested. If the contributions have not been vested, the employee is not able to transfer both the employer and employee contributions to another pension plan, and entitlement to the pension is lost. There is also clear evidence that women tend to withdraw from the paid labour force from time to time more often than men because of family responsibilities (Caledon Institute 1996: 24). For example, women are more likely than men to retire from the paid labour force before age 65 to take care of sick relatives (Statistics Canada 1996: 95). These withdrawals from the paid labour force mean that women are contributing fewer funds to pension plans than men and, therefore, are receiving smaller pensions than their male counterparts.

Without doubt, one of the greatest obstacles for women saving for retirement is that they earn less than men, and, therefore, contribute less to RPPs during their working lives. Thus, women have smaller pensions on retirement. Both the amount of employer and employee contributions to RPPs are based on a percentage of the employee's income. Because women earn on average 73 cents for every dollar earned by men (Statistics Canada 1999a: 27), the amount contributed by them and their employer on their behalf to RPPs is considerably less than that contributed by, and on behalf of, men. In 1996, for example, almost the same number of men and women claimed a deduction for contributions to an RPP, but the amount claimed by men was significantly more than that claimed by women.[14] The problem can also be illustrated by reference to figures that show that nearly two thirds of tax savings from the deduction for contributions to RPPs are attributable to the 40 percent of those who claim the deduction and who have incomes between $40,000 and $100,000 (St. Hilaire 1996: 17). Furthermore, access to pension plans tends to increase as income increases, with only a very small number of the lowest paid workers having access to contributory pension plans (NCW 1996: 38) and participation in RPPs being the highest for those with incomes between $30,000 and $79,000 (Maser 1995: 14-19). These figures all lead one to believe that tax subsidies for retirement are being enjoyed predominantly by men. There is another dimension to this issue. Statistics show that women of colour, Aboriginal women and women with disabilities tend to earn less than their male counterparts and than other women (Statistics Canada 1995: 138, 153, 166). Therefore, they are in an even more invidious situation and have less to contribute to RPPs than White able-bodied women.

Women and Registered Retirement Savings Plans

Women who do not have access to work-related pension plans may contribute to RRSPs, but the ability to take advantage of the preferential tax treatment afforded to contributions to

these plans depends on having funds with which to make the contribution. Given that women earn considerably less than men, they tend to have less discretionary income to contribute to an RRSP. This is evident when one looks at the statistics on who contributes to an RRSP and how much they contribute. In 1996, more men than women contributed to a RRSP, and although the disparity in the relative numbers of men (3,344,310) and women (2,655,690) who contributed was not particularly great, there was a significant difference in the amounts contributed. In total, men contributed over $15 billion that year while women contributed just over half that amount, at $8.5 billion (Canada 1998b: 103). As with contributions to RPPs, it is those in the higher income categories who contribute most to RRSPs. For example, in 1993 those with an income over $50,000 contributed, on average, approximately $6,700 to an RRSP while those with incomes of $20,000 and less only contributed an average of $1,662 (Canada 1998b, Table 2). The result is that women who tend to have the lower incomes have less funds in an RRSP and, therefore, are receiving less income in retirement from that source. In 1996, a poll conducted by Royal Trust determined that women had an average of $25,665 in their RRSP while men had an average of $38,095 (*Financial Post* 1997).

While these figures demonstrate that because women tend to earn less and contribute less to RRSPs, they are receiving less of the tax subsidy; there is a second dimension to the issue. The 1992 figures show that only 10 percent of tax filers reporting income of $25,000 or less contributed to an RRSP while over 72 percent of those earning over $100,000 made contributions, and that the amount contributed by those with less income is considerably less than that contributed by those with higher income. Using these figures, Barbara Austin (1996: 586) has calculated that:

> the average tax-filer earning over 100,000 dollars contributes *forty-four* times as much to an R.R.S.P. as the average tax-filer earning under 25,000 dollars. When the different marginal income-tax rates of these two groups are factored in, the average benefit received by high-income earners is *seventy-five* times that received by low-income earners.

Certainly, the fact that the higher one's income, the greater the amount that may be contributed to an RRSP disadvantages women in comparison to men because of women's lower incomes. Even if the contribution limits are increased for women to permit them to contribute more to their RRSPs, there is no evidence that such a measure would result in greater income in retirement for women. The problem is that women do not use all the RRSP room available to them. In 1993, only 31 percent of female contributors claimed 95 percent or more of their total room for the year (Frenken 1995: 25). Increasing that room by increasing the amount that can be contributed is not likely to make any difference to their ability to save for retirement through RRSPs. The main reason is that women do not have enough discretionary income to use their full contribution room.

Women and Spousal RRSPs

Neither RPPs nor RRSPs are likely to be of any benefit to women who work inside the home and do not participate in the paid labour force. These women do not have access to

employment-related plans and, with no income, are unlikely to be able to contribute to an RRSP. The tax system recognizes this problem and attempts to redress it partially by including special rules that apply to spouses. RPPs may provide survivor benefits (either pre- or post-retirement) which ensure that pension payments made to an individual can, on the death of an individual, be received by the individual's spouse. With respect to RRSPs, an individual may, subject to amount limitations, contribute to an RRSP in the spouse's name. The contribution may not exceed the individual's own contribution limit, less any amount contributed to the individual's own plan. The advantage of contributing to a spousal plan (rather than one's own plan) is that one is providing future retirement income for one's spouse and also splitting that income with the spouse. In other words, income that would have accrued to the individual and been taxed in the individual's hands on realization will be taxed in the hands of the spouse, who may well pay tax at a lower rate than the individual because of having less income. The general policy underlying the provision of survivor benefits and spousal RRSPs is to permit individuals to provide for retirement income for their spouses (primarily women) who are unable to contribute to an RPP or RRSP on their own behalf.

At first glance, the policy appears to be laudable, but on closer examination the difficulties become apparent. These problems led the Canadian Advisory Council on the Status of Women to lobby in the 1980s for an end to this system and for pensions for women in their own right (Guest 1997: 197). The major problem is that state-subsidized benefits are being provided to individuals solely on the basis that they are in a particular defined relationship with another person. Single persons and those persons whose relationships are not recognized by the tax system, such as lesbians,[15] are discriminated against. Yet, the number of people living in families is declining and more women than ever are living alone or with their children (Ontario Fair Tax Commission 1993: 263). Indeed, a recent report shows a 19 percent increase in the number of adults living without a partner between 1991 and 1996 (Statistics Canada 1997a). Given these demographic changes, basing entitlement to a tax subsidy on being in a heterosexual spousal relationship is no longer appropriate.

The Tax Deduction Issue

As with so many tax expenditures, the tax relief provided for contributions to RPPs and RRSPs is in the form of a deduction and not a tax credit. Therefore, as discussed elsewhere in this study, those who benefit most from the deduction are those with income taxed at the top rate of tax. Because men tend to earn more than women and be wealthier than women, they correspondingly receive greater subsidies. Indeed, the tax provisions relating to private pension plans establish a hierarchy of taxpayers with respect to the tax preferences for retirement saving which is in inverse relation to their ability to provide financially for their retirement. At the top are those with the highest incomes (predominantly men) and below them in declining order, are those taxpayers with lower incomes. At the bottom are those to whom the deduction is worthless, either because they do not have access to an RPP, they do not have funds to contribute to an RRSP, they do not have access through a spouse to a pension plan or simply because they have insufficient taxable income to benefit from the deduction. The tax system is merely reflecting and reinforcing the current economic inequality between rich and poor, and between men and women.

Options for Reform

What changes could be made to redress the problems for women that I have identified with the current system of tax-assisted retirement saving? Clearly, the problems are not merely flaws in the current rules that need fine-tuning. Indeed for some, the problems are so entrenched that there appears to be no easy solution. As Susan Worth Rowley (1986: 340-341) says:

> [A]s long as pensions are based on pre-retirement income, as long as pre-retirement income is allocated on the basis of a discriminatory wage scale, and as long as pension plans fail to recognize the value of work that women do for which they do not get paid—and which puts them at a further disadvantage when they do enter the labour force, either intermittently or later in life—the pension system will continue to be unconstitutional.

Others are more optimistic about the prospect of changes bringing about a meaningful improvement for women, and many suggestions for improvement of the current tax rules have been made.[16]

Before reviewing the possibilities, it is important to consider the policy objectives of the tax rules respecting retirement saving. They appear to be twofold. First, the intention is to ensure that Canadians have adequate income in retirement. Second, the rules are designed to encourage private savings for retirement and thereby remove some of the pressure from the state pensions such as the OAS and CPP/QPP.[17] A key issue is whether, given the preceding analysis, the tax system is the appropriate tool to use to subsidize retirement saving. Can the gender inequalities that arise ever be remedied by changing the current tax rules, or should subsidies for retirement saving be delivered in another manner? The answer depends, to a certain degree, on whether one believes the current "public" pension system should be enriched or whether the way forward is to encourage individuals to contribute to "private" plans such as RPPs and RRSPs. If one believes the former is the best approach, then the role of the tax system would be diminished. There is, however, no consensus on this issue. Indeed, the Ontario Fair Tax Commission, Women and Tax Working Group (1992: 18-22), exhibited this lack of consensus in its recommendations. Some members of the group believed that "public subsidies for retirement savings (both RRSPs and pension plan savings) delivered through the tax system should be redirected toward expanding and enriching the public retirement security system (OAS, GIS and CPP/QPP)" while other members took the position that "tax-delivered assistance to retirement savings should be maintained because private savings for retirement are an important component of an overall retirement savings policy."

One reason for the lack of consensus is that political reality dictates that in the current climate it is unlikely that more resources will be devoted to bolstering the OAS, GIS and CPP/QPP. Indeed, given the federal government's proposed changes to the CPP the importance of this plan as a primary provider of income in retirement will diminish.[18] As Monica Townson (1995: 60) says:

> [B]enefits are being cut back and policies are now directed to reducing the role of government and increasing the role of the individual in providing for his or her own retirement. In light of this, it would appear futile to make proposals that would increase the benefits from government programs, even though it would be the best way to improve the financial future of women.

Given this state of affairs, and the fact that the focus of this study is the tax system, the following suggestions for improvement address potential changes to the current tax rules that would help remedy the gender inequities discussed above. Four alternatives are discussed:

- removal of all tax preferences for retirement saving;
- reformulation of the tax rules to reduce the amount and availability of the tax preferences in a manner such as that recently adopted by Australia;
- placing a limit on the amount of contributions eligible for preferential tax treatment; and
- recasting the tax deduction for employees as a refundable tax credit.

Removal of All Tax Preferences

As long as there is economic inequality between men and women, which means that women do not have the same opportunities as men to take advantage of the tax preferences for contributions to private pensions, then an argument can be made that those particular preferences should be removed from the *Income Tax Act*. Barbara Austin has suggested elimination of the deduction for contributions to RPPs and RRSPs, while noting that if the deduction is removed, then it would be inappropriate to tax the pension payments received on retirement because tax would already have been paid on the portion that represents the contributed funds. She also points out (1996: 590) that "if the income of the funds is not taxed...the full exemption from tax of the pension benefit would result in a similar impact on tax revenue as the current system, although the timing of the tax payments would be advanced." One concern with such an approach is that it would be important to track the contributions to the plan in order to tax only the portion of the pension payment that represents accrued income.

The idea of taxing the investment income generated by RPPs and RRSPs has not received much attention. In my view, there are severe difficulties with such a course of action. First, it would be necessary to determine in whose hands the investment income would be taxed. Would it be attributed, and taxed to, the contributor? If so, there may well be a problem with liquidity; that is, the contributor may not have sufficient funds to pay the taxes because of not being in receipt of the income at the time the tax liability arose. This problem would be especially acute for those with lower incomes and, although there are several provisions in the Act that tax income even though it has not been received, such a change is likely to be highly unpopular. An alternative would be to have the tax paid by the pension fund, although as Austin (1996: 592) points out it would be "impossible to apply a single tax rate to retirement funds without either maintaining the increased tax benefits to high-income earners or penalizing low-income earners for participating." For these reasons, taxing the investment income earned by RPPs and RRSPs is not an attractive proposal.

Reduce the Amount and Availability of Tax Preferences

A less drastic measure is to reduce, rather than eliminate, the tax preferences for investment in pension plans. This approach has been taken in several countries. New Zealand, for example, has recently removed the deduction for contributions to superannuation (pension) schemes and commenced to tax all pension fund income, although pension income taken on retirement remains untaxed. This measure was taken, in part, to improve the equity of the tax system (Dilnot 1992: 63). In Australia, the emphasis has been on getting more employers to provide pension plans for their employees. The *Superannuation Guarantee Charge Act, 1992* requires employers to make contributions to a superannuation plan for each employee earning more than $900 a month. Tax relief is given by way of a deduction to employers for their contributions, a low rate of tax (15 percent) on earnings in the plan and a 15 percent tax rebate (credit) for income received from the plan by superannuated employees. From a tax perspective, the advantage of this approach is that the value of the tax subsidy for individual taxpayers, who are members of the plan, does not depend on their marginal tax rate because the tax deduction is only available to the employer, and the tax advantage to the retired employee is in the form of a credit, which is worth the same in terms of tax dollars saved to all taxpayers.

Limit the Amount of the Deduction for Contributions to RPPs and RRSPs

Another approach that would reduce some of the current gender inequities would be to limit the deductible amount of contributions to RPPs and RRSPs. This suggestion was the one most often made to the Finance Committee in its 1994 pre-budget consultations (Austin 1996: 588). Currently, the upper limit for these deductions is based on earnings at two and a half times the average wage of all workers which is three and a half times the earnings of a typical woman worker (Townson 1995: 63). The issue of how much should be deductible has been the topic of some debate. For example, in 1990 The National Council of Welfare (1990: 84) recommended that the limit on contributions to RPPs be no more than one and one-half times the average wage. This proposal was reiterated by the Ontario Fair Tax Commission (1993: 885) in 1993 and by the Canadian Advisory Council on the Status of Women which extended it to apply to all contributions to both RPPs and RRSPs in the same year (Townson 1995: 64). One problem with this approach is that even though it would limit the amount of the tax subsidy available for the high-income earner, it would do nothing to deal with the problem of the low-income earner who has no funds to contribute to a pension plan. If such a measure were to be adopted, it would be extremely important to ensure that the tax windfall to the government was applied to reduce some of the consequences of the historical inequities for women arising from the current system by, for example, redirecting the funds to improving the OAS. There is no doubt that any plan to reduce the amount that may be contributed to an RPP or RRSP would prompt a very negative reaction from many quarters. One only has to glance through the pages of financial newspapers before a budget, when the issue of the limitations on the contributory amounts arises, to see how significant the opposition is to such a proposal.

Convert the Deduction to a Refundable Tax Credit

An alternative approach, suggested by several commentators, is to replace the deduction for contributions to private pension plans with a tax credit.[19] The attraction of this proposal is

that it would increase the progressivity of the system because the tax credit would be worth the same to all taxpayers in terms of tax dollars saved, regardless of the rate at which they pay tax.[20] Such a credit could be made refundable which would ensure that many of those, with no access to the tax subsidies for retirement saving because they have no taxable income, would benefit. This proposal, however, does not address the problems of those with no funds to contribute in the first place.

Conclusion

The tax system plays a significant role in subsidizing retirement saving, and it appears likely that it will continue to do so. While implementation of any of the changes described above would go some way to remedying the inequitable application of the tax rules to women, none would be a complete solution. Nevertheless, as Monica Townson (1995: 60) has said:

> Benefits are being cut back and policies are now directed to reducing the role of government and increasing the role of the individual in providing for her or his own retirement. In light of this, it would appear futile to make proposals that would increase the benefits from government programs, even though that would be the best way to improve the financial future of women.

Political reality appears to dictate that the most likely improvement that can be accomplished with respect to improving the economic security of women in retirement is to increase women's access to tax-subsidized pension plans.

Endnotes

[1] For 1993, the figure was 56 percent and in 1996 it was 53 percent. See Oderkirk (1996) and Statistics Canada (1999a: 25).

[2] Section 180.2 of the *Income Tax Act*.

[3] The CCP and QPP are very similar pension plans. Residents of Quebec contribute to the QPP, but there is considerable integration of the CPP and QPP allowing, for example, individuals who work for part of their life in Quebec and part in another province to receive a pension based on contributions to both plans.

[4] The child-rearing "drop out" provision allows a woman to exclude the years that her child is under 7 years of age from the calculation of her average earnings. This provision does not require the woman to leave the paid labour force, but the advantage arises if she earns nothing or has a low income during this period. This fact will not adversely affect the level of her future benefits.

[5] Caledon Institute 1996, Table of Average CPP/QPP Retirement Benefit by Sex.

[6] For two excellent discussions of the issue of extending the CPP/QPP to homemakers, see Guest (1997: 205-207) and Cassels (1995: 173).

[7] For a discussion of this issue, see Barnsley (1998).

[8] Sections 147.2(1) and (2) and section 149(1)(o.1) of the *Income Tax Act*.

[9] For 1995, the value of all tax expenditures was over $24 billion and the value of all public expenditures on OAS, GIS, CPP/QPP and QPP was over $42 billion. See Canada, (1998: 14-15); and CCSD (nd.a: 2).

[10] There are several problems in identifying this source of income. First, the taxation statistics do not tell us whether the RPP income of an individual is an individual pension or whether it is a spousal benefit. In the case of the latter, the contributions would not have been made by the recipient but rather by the spouse of the recipient. Second, RPP income includes income from deferred profit sharing plans, registered retirement income funds, foreign pensions and survivor benefits. Third, income from RRSPs cannot be specifically identified because annuity income from RRSPs is included with investment income and registered retirement income funds.

[11] Statistics Canada 1997: 108. One reason that women are currently receiving less retirement income from RPPs is that women were often not allowed to join occupational pension plans until they reached a certain age, and that age was a later one than the one set for men. For an analysis of this problem, see Townson (1995: 44) While such practices are not permitted any longer because they offend human rights legislation, there are undoubtedly many women yet to retire who were adversely affected by these practices. From a tax perspective, these women had no access to a significant tax subsidy. That fact, combined with the prohibition on their ability to contribute to a pension plan for all or part of the time they spent in the paid labour force, means they will continue to be less well off than their retired male counterparts in the future.

[12] In 1985, women accounted for 35 percent of all RPP members; by 1995, that figure had risen to 44 percent (Statistics Canada 1998: 25).

[13] For a full discussion of this issue, see Young (1997).

[14] In 1996, 1.8 million men deducted just under $4 billion while 1.74 million women deducted just under $3 billion. See Canada (1998: 103). These figures do not take into account those individuals who were not able to claim the tax deduction because they had no taxable income. It is likely that more women fall into that category given that they tend to earn less than men and have less access to the labour market.

[15] It should be noted that as of the date of preparation of this study, section 252(4) of the *Income Tax Act* defines a spouse as a person of the opposite sex who cohabits with the taxpayer in a conjugal relationship and has so cohabited with the taxpayer for 12 months, or is the parent of a child of whom the taxpayer is also a parent and has cohabited with that person for 12 months. Therefore, the partners of gay men and lesbians are not included as spouses in this definition. In *Rosenberg v. Canada (Attorney-General)* 98 D.T.C. 6286 at 6293, the Ontario Court of Appeal held that the words "or the same sex" should be read into

the definition of spouse in section 252(4) as it applies to the registration of RPPs, with the result that lesbians and gay men now have "spouses" for the purposes of registration of RPPs. The ruling did not extend to RRSPs, although there is some indication that the federal government is considering changes to the definition of spouse for all purposes of the *Income Tax Act*.

[16] See, for example, Austin (1996: 588-594); Dulude (1981: 41-90); NCW (1990); Townson (1995: 61-66) and Ontario Fair Tax Commission (1992: 21-22).

[17] See, for example, Austin (1996: 577). It is important to note that there is a strong critique of the privatization of retirement saving. By abandoning universality in its pension program and making the system more private, the state is benefiting those who have higher incomes and are, therefore, in the best economic position to save for retirement at the expense of those who are less well off. These criticisms have led some to argue that this trend toward privatization of retirement saving should be abandoned and that there should be a move toward a more universal public pension system with less reliance on the private sector. See, for example, Austin (1996: 587); Dulude (1981: 41); NCW (1990: 22) and the Ontario Fair Tax Commission (1992: 21).

[18] For a discussion of this issue, see Guest (1997: 286).

[19] See, for example, Austin (1996: 591); Donnelly (1993: 447); NCW (1990: 84); Ontario Fair Tax Commission (1993: 332) and Townson (1995: 64).

[20] One critique of this proposal in the context of RRSPs is that a tax credit is generally given at the lowest federal rate and, if that were done in this case, in order to be fair, the tax imposed on funds when withdrawn would also have to be at the lowest rate which would give a benefit to those with higher incomes. If the tax on withdrawal were at a higher rate, then some of the incentive to contribute to an RRSP would disappear because the tax paid on withdrawal would be higher than the tax credit for contributions. Nevertheless, I suggest that the benefit of the sheltering of income from tax while it was in the RRSP would continue to attract investment in RRSPs.

4: OTHER TAX SUBSIDIES

Tax Subsidies Related to Dependence

> Dependency provisions should be eliminated. These provisions undermine the important contribution that women working in the home make to the economy. Equally important, they raise the costs of entering the workforce, thereby distorting their choices and undermining their autonomy (Maloney 1994: 146).

The focus in this part is on the impact on women of two particular provisions that relate to dependency: the spousal (marital) tax credit[1] and the ability to transfer unused tax credits to a spouse.[2] Both measures have been the subject of much criticism when viewed from the perspective of their impact on women.[3]

Spousal Tax Credit and the Transfer of Unused Tax Credits to a Spouse

The forerunner of the spousal tax credit was the marital exemption, introduced in the original *Income War Tax Act* in 1917. The exemption was available to married taxpayers and provided an exemption from tax of $3,000, in contrast to the personal tax exemption of $1,500. As Kathleen Lahey (1988: 378) has pointed out, "the personal and spousal exemptions had an important political and economic function: they effectively exempted working class men, single or married, from income taxation." In 1942, the marital exemption was revised to provide that even if a woman entered the paid labour force her husband was still entitled to the exemption, although in 1947 a limit ($250) was put on the amount a married woman could earn before her husband lost entitlement to the exemption.[4] In 1988, the marital exemption was converted to a tax credit, and effective January 1, 1992 it was extended to include persons living in common-law relationships.[5] For the 1999 tax year, the spousal amount is $5,718. This amount is reduced by the excess of the spouse's net income over $538. This reduction has the effect of eliminating entitlement to the credit when the spouse's income exceeds $5,918, meaning that if a spouse works in the paid labour force, entitlement to the credit is lost very quickly. Related to the spousal credit is the rule that an individual who is unable to use certain tax credits may transfer them to the spouse who may then apply them to reduce tax payable. Credits eligible for this transfer include the tuition tax credit, education tax credit, age credit, pension credit and disability tax credit.

There is a gendered impact to these rules. More women than men work in the home and not in the paid labour force; therefore, it is men who predominantly claim the spousal tax credit.[6] Furthermore, more than four times as many men use tax credits transferred from their spouse than women (Canada 1998b). Several issues arise when one considers the impact on women of provisions such as the spousal tax credit and the transfer of unused credits. The first issue is that provisions based on dependency are a disincentive to women's participation in the paid labour force. The theory is that when the tax costs (in this case the loss of the spousal credit and the inability to transfer unused credits to a spouse) are taken into account, there is a real disincentive to women in spousal relationships entering the paid labour force. This

disincentive is exacerbated by other costs, such as child care, travel, clothing and the monetary and non-monetary costs associated with replacing the household labour. Furthermore, when one considers that many women are the secondary earners in their heterosexual relationships,[7] and that they work for relatively low wages, the combination of these factors and the tax disincentives have a particularly detrimental effect on women's choice to work outside the home.

Despite the disincentives to women's participation in the paid labour force, more women than ever are working outside the home.[8] The main reason appears to be economic necessity.[9] Women are not, however, earning what men are and they are more likely to be engaged in casual or part-time work. This often means they continue to be the secondary earners in their relationships. In 1995, for example, the average total income for all Canadian women over 15 was roughly $16,600 while the corresponding figure for men was $29,600 (Status of Women 1997: 13). Therefore, any added penalty to women's participation in the paid labour force is unacceptable.

Another important critique of dependency provisions is that rules, such as the spousal tax credit, affirm that a woman's dependency on man deserves tax relief. Again, this undermines the autonomy of women and results in a certain privatization of economic responsibility for dependent persons. Tax policy has responded to women's lack of economic power by leaving it to the family (the private sector) to assume responsibility for women's lack of resources. Furthermore, in the case of the spousal tax credit, the tax subsidy is delivered to the economically dominant person in the relationship and not the "dependent" person who needs it. The manner of delivery assumes that income is pooled and wealth distributed equally within the relationship. However, studies show that this assumption is simply false. In reality, such pooling and redistribution of wealth does not occur in the majority of relationships.[10] Many women do not have access to, or control over, income earned by their spouse. Predicating tax policies on the assumption that they do is unfair.

There is also clear evidence that the living arrangements of taxpayers have changed considerably since the introduction of provisions such as the spousal tax credit. The number of people living in traditional nuclear families is declining, more women than ever are living alone or with their children, and the vast majority of lone-parent families are headed by women. Indeed, lone-parent families headed by women outnumber those headed by men by more than four to one (Statistics Canada 1997a: 2). As the Working Group of the Ontario Fair Tax Commission (1992: 9) says, "the concept of a couple as a life-long economic unit with joint income, wealth, and expenses may no longer be appropriate given changing family structures, increasing divorce rates, and falling marriage rates."

Section 252(4) of the *Income Tax Act* provides that a spouse of a taxpayer includes the person of the opposite sex who cohabits with the taxpayer in a conjugal relationship and:

- has so cohabited with the taxpayer for 12 months; or
- is the parent of a child of whom the taxpayer is also a parent.

The definition of spouse does not include the partners of lesbians or gay men and, therefore, a lesbian is not entitled to the spousal tax credit in respect of her partner. As I have discussed above, the spousal tax credit has some negative implications for women, but if it is to remain in the *Income Tax Act*, it should, at the very least, be amended to include same-sex relationships. Indeed, it may well be that the current definition contravenes section 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* because it discriminates on the basis of sexual orientation. In *Rosenberg v. Canada (Attorney-General)*,[11] the Ontario Court of Appeal held that the words "or same-sex" should be read into the definition of "spouse" in the *Income Tax Act* as it applies to the registration of registered pension plans, with the result that lesbians and gay men are now spouses for the purposes of registration of those occupational pension plans. In *Rosenberg*, the Attorney-General conceded that the definition of spouse as it applied to pension plans contravened section 15(1) of the *Charter*.[12] It is difficult to see why the definition would contravene section 15(1) only in the context of its application to pension plans. Therefore, it is likely that the definition is discriminatory within the meaning of section 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The issue would then be whether that discrimination can be justified in accordance with section 1 of the *Charter*, thereby saving the definition. The issue may be resolved soon. The Foundation for Equal Families, a lesbian and gay activist group, has begun legal action against the federal government on this issue. The argument is that the term "spouse" in 58 pieces of legislation, including the *Income Tax Act*, discriminates against lesbians and gay men contrary to section 15(1) of the *Charter* because it applies only to persons of the opposite sex and it cannot be saved by section 1.[13]

Options for Reform

What measures might redress the problems discussed above? A first step would be to reconsider the general issue of providing tax subsidies to those in spousal relationships. For example, in the United States, economist Julie Nelson (1996: 108) suggests that spousal status should not be the determinant of which relationships are relevant for the purposes of tax subsidies such as the spousal tax credit. She suggests the term should be expanded to include "individuals-in-relation" which would include the taxpayer and his or her dependant. A dependant would include a person unable to support himself or herself and the connection to the individual may or may not be a familiar one. The individual would claim the tax credit in respect of support of the dependant. While this suggestion would factor in different kinds of living relationships and thereby eliminate the current discrimination against lesbians and gay men who are not defined as spouses in the *Income Tax Act*, it would not address directly the problems of the disincentive to women's participation in the paid labour force, nor the fact that the subsidy is delivered to the economically dominant person in the relationship. More radical change is required.

The Ontario Fair Tax Commission struggled with this issue. The Women and Tax Working Group was split in the approach to be taken. Some members recommended that the spousal tax credit and the rules respecting the transfer of unused credits be repealed (Ontario Fair Tax Commission 1992: 111). In its final report, the Commission (1993: 271) recommended: "Ideally the marital credit should be removed at both the federal and provincial level" and the surplus funds redirected through a reformed credit process. This approach is one that, as the

quotation at the start of this chapter indicates, is also favoured by Maureen Maloney (1994). Those members of the Women and Tax Working Group who did not favour repeal of these provisions argued for the conversion of the spousal credit to a refundable tax credit that should be delivered to the spouse with the lower income. Such a measure would ensure that the economically dependent person in the relationship received the subsidy.

Conclusion

Whether to retain the spousal tax credit and the ability to transfer unused tax credits to a spouse is a difficult issue. As part of its Strategic Agenda, the Law Commission of Canada is soliciting input on the issue of personal relationships and the law.[14] Part of the work will involve examining issues such as redefining the terms of those relationships that should be of legal importance and, in this context, whether or not a tax system can be designed without reference to spouses and family units.[15] Given the broad scope of this project and its specific reference to tax law, it would make sense to wait for the conclusion of the work and the report of the Law Commission before making any changes to the Act.

Tax Subsidies for Those with Disabilities or in Respect of Individuals Being Cared for by Relatives

> Despite the extensive assistance available to the disabled, it is likely that many eligible individuals are not taking advantage of all the tax benefits available to them. One reason is the breadth and complexity of the rules. Most individuals, and even tax professionals, would find it difficult to unravel the network of legislation relating to credits and deductions for the disabled, as well as the eligibility criteria applicable to each case (Katz 1999: 690).

The tax system is increasingly being used to provide relief for those with physical or mental disabilities and those who care for persons with disabilities. Several measures have been included in the *Income Tax Act* and the purpose of the rules is to "'level the playing field' for people with disabilities who have earned income (not necessarily from employment) by allowing them to claim tax recognition of a proportion of their disability-related costs" (Library of Parliament 1997: 8). More recently, there has been a recognition that tax relief for disability is about more than merely horizontal equity. It has been said: "Disability-related tax assistance has been used to influence behaviour, to encourage employment, to promote community living as an alternative to institutional care, and to compensate people with disabilities for non-pecuniary hardships imposed by their disabilities" (Ontario Fair Tax Commission 1993: 313). The amount spent on tax measures related to disability and infirmity has increased significantly over the years. For example the cost of the disability tax credit has increased from $150 million in 1989 to a projected cost of $280 million in 2000 (Canada 1993; Dept. of Finance 1999a, Table 1). For 2000, it is anticipated that the infirm dependant tax credit will cost $7 million and the new caregiver tax credit $125 million (Dept. of Finance 1999a). Given these factors, it is important to evaluate how effective and fair the tax rules are.

The Tax Rules

Tax relief with respect to disability is provided by way of the disability tax credit,[16] the infirm dependant tax credit[17] and the caregiver tax credit.[18] Furthermore, the cost of attendant care may be a qualifying medical expense and, therefore, eligible for the medical expense tax credit[19] or it may qualify for the attendant care deduction.[20] The cost of institutional care for an individual may also qualify for the medical expense tax credit. The 1999 budget proposes that care in a group home be added to the list of eligible expenses for the purposes of that tax credit (Dept. of Finance 1999c, Resolution 14). Quebec also provides an additional refundable tax credit, the ascendant lodging tax credit.[21] While tax relief is provided through these measures, it should be noted that recipients of disability pension payments from the CPP/QPP are required to include those amounts in income.[22]

Disability Tax Credit

The specific rules relating to tax assistance for those with disabilities are, as the quotation at the beginning of this section indicates, extremely complex. Consequently, the following discussion does not cover all the details but provides enough information for the reader to determine how the rules operate in a general sense.[23] The disability tax credit is approximately $1,080 in amount. To qualify for the credit, an individual must have a severe and prolonged physical or mental disability, and the ability to perform the basic activities of daily living must be markedly restricted. A medical doctor or other specified health professional must certify that the individual meets this description, and the individual cannot have claimed remuneration for an attendant or care in a nursing home as a medical expense. The limited application of the credit is evident when one considers that significantly more individuals describe themselves as having a disability in Canada than claim the tax credit. For example, in 1991 (latest figures available), 4.2 million Canadians identified themselves as having a disability (Library of Parliament 1997) but, in 1996, only 462,830 individuals claimed the credit (Canada 1998b: 72). If an individual with a disability has little or no income and is, therefore, not in a position to use the non-refundable credit to offset taxes, the unused portion may be transferred to a supporting person such as a spouse, parent, grandparent, child or grandchild.[24] A transfer to a spouse is not permitted if the spouse has claimed either the spousal tax credit or a transfer of other unused credits in respect of the individual with the disability, or if another person has claimed the individual with the disability as a dependant.

Infirm Dependant Tax Credit

The infirm dependant tax credit may be claimed in respect of relatives over the age of 17 who are dependent on the taxpayer for support because of mental or physical infirmity. In order to be an eligible dependant, the individual with the disability must be a child, grandchild, parent, grandparent, brother, sister, aunt, uncle, niece or nephew of the claimant. The maximum amount of the credit for 1999 is $400; it is decreased if the dependant has income over $4,103, disappearing completely once the income of the individual with the disability reaches $6,456.

Caregiver Tax Credit

The caregiver tax credit was introduced in the 1998 budget.[25] It provides a credit to caregivers who maintain a self-contained domestic establishment that is the ordinary place of residence for the caregiver and the care recipient. The care recipient must be the child,

grandchild, parent, grandparent, brother, sister, aunt, uncle, nephew or niece of the caregiver. The credit is not available if the caregiver claims the equivalent to spousal tax credit, and the value of the credit is zero if the caregiver's income exceeds $13,853. Quebec provides a refundable tax credit—the ascendant lodging tax credit—intended to assist those who have elderly relatives living with them. The credit is $550 and is available to an adult taxpayer who lives with a parent, grandparent or great-grandparent aged 70 or older (or aged 60 or over if the elderly relative suffers from a prolonged severe mental or physical disability). What is interesting about this credit is that there is no requirement that the ascendant be financially dependent on the taxpayer, although the measure is clearly aimed at helping those who support elderly relatives.

Attendant Care

The cost of attendant care for a qualifying individual may either be treated as a qualifying medical expense for the purpose of the medical expense credit or taken as a deduction in the computation of income. A qualifying individual is someone who meets the conditions imposed with respect to eligibility for the disability tax credit. In the case of an individual who does not qualify in this manner, there is a provision that permits the cost of attendant care in the individual's home to be claimed as a medical expense for the purposes of the medical expense tax credit if the individual is mentally or physically infirm.[26] To qualify for the attendant care deduction, an individual with a disability must be eligible for the disability tax credit and must require the attendant care to work, The attendant care may not be provided by a spouse. There is a maximum on the amount that may be claimed. It is the lesser of the amounts paid to enable the individual to be employed, carry on business, or do research or similar work for which a grant was received and two thirds of the total amount included in income from those sources.

How do the rules discussed above affect women compared to men? There are three distinct forms of tax relief provided with respect to disability. First, there are measures that result in tax relief given directly to an individual with a disability, such as the disability tax credit and the attendant care deduction. Second, some measures direct tax relief to the caregiver, such as the infirm dependant tax credit, the caregiver tax credit and the Quebec ascendant lodging refundable tax credit. Finally, there is the ability to transfer any unused portion of the disability tax credit to a relative.

Tax relief provided directly to those with disabilities

Once again, women's lack of income and wealth relative to men affects their entitlement to these tax expenditures. The relief for the attendant care is provided by way of a tax deduction. This manner of provision means that, because the value of the deduction is tied to the rate at which an individual pays tax, those with higher incomes receive a greater share of the tax subsidy than those with lower incomes. As discussed elsewhere in this study, women are more likely to be in the latter group. In 1991, for example, one quarter of all women with disabilities lived below the poverty line while the figure for men with disabilities was only 18 percent (Fawcett 1996: 131). The problem with the disability tax credit is that because it is non-refundable, it is only of value to those individuals with taxable income. While the purpose of the credit is to allow persons with disabilities to defray some of the costs related

to their disability, that relief is not available to a considerable number of those who need this assistance. Persons with disabilities have incomes that are considerably lower than the incomes of non-disabled individuals. In 1991 for example, 43 percent of individuals with disabilities earned less than $10,000, and 26 percent earned less than $5,000 (Library of Parliament 1997: 2). For these individuals the disability tax credit is worthless.

Tax relief provided to caregivers

Increasingly, women are becoming caregivers for persons other than just their children. Many women care for elderly relatives in the home or family members with a disability. As the Women and Taxation Working Group of the Ontario Fair Tax Commission (1993: 41) noted, "for the most part, care is provided by wives, daughters and daughters-in-law." Frequently, the provision of this kind of care precludes these women from working outside the home in the paid labour force or, if they do work outside the home, it may be part time in order to ensure they have enough time for their caregiving duties. More women than men work part time,[27] and more than five times as many women over the age of 55 as men cite "family responsibilities" as the reason for working part time (Statistics Canada 1998a: 13, Table 2). Given the age of these women, it is most likely that those responsibilities include the care of relatives other than children. Furthermore, women's role as the caregiver in the family, including their responsibility for elderly relatives was given as a reason for 62 percent of interruptions in women's paid work (Statistics Canada 1997c: 4).

While the infirm dependant tax credit and the caregiver tax credit do go some way to recognizing the costs associated with caring for relatives, problems remain. These problems have a disproportionately negative impact on women who, as discussed above, tend to be the caregivers for the elderly and those persons with disabilities. First, the amount of the tax credits is low and does not reflect the cost to the caregiver of providing the care in the home. Second, these federal credits are of no value to a supporting person with no tax payable, to which they can be applied, because they are not refundable tax credits. Therefore, for example, a single woman who is caring for her elderly mother and has little or no income because she cannot work outside the home will receive no tax subsidy in respect of that care. Third, the new caregiver tax credit discourages the person being cared for from attempting to earn income outside the home, where possible, because entitlement to the credit diminishes so quickly.

Tax relief provided in the form of a transfer of the unused portion of the disability tax credit

While the ability to transfer any unused disability tax credit to a spouse appears to be a positive measure, it only applies to heterosexual couples and thereby discriminates against lesbians and gay men.

Options for Reform

Disability tax credit

An obvious measure that would bring some relief from the problems outlined above is to convert the disability tax credit to a refundable tax credit. There are several benefits to such a change. First, all persons entitled to the disability tax credit would receive it, regardless of

their level of income. Those who do not receive the subsidy because they have no taxable income would now be entitled to the tax credit. Another advantage is that there would be no need for the rule that allows any unused portion of the disability tax credit to be transferred to a spouse. The refundable tax credit would go to the person who needs it—the individual with the disability—and not the spouse. The current rule that permits the transfer of the credit to a spouse gives the tax subsidy to the economically dominant person in the relationship. This measure increases the economic dependence of individuals with a disability on the spouse and deprives them of what could be a small source of income. Making the tax credit refundable would alleviate this problem and direct the subsidy to those who need it most.

It is interesting to note that while the Ontario Fair Tax Commission (1993: 314-318) received many representations from groups favouring the conversion of the disability tax credit to a refundable tax credit, it chose not to make such a recommendation. One reason is that if the credit was made refundable, it would not necessarily result in a benefit to those persons on social assistance with disabilities, because their social assistance payments might be reduced because of the increased income. Therefore, the Ontario Fair Tax Commission (1993: 318) recommended that the disability tax credit be removed from the *Income Tax Act* and replaced with a flat rate, taxable benefit payable to all persons with disabilities.

If the subsidy for those with disabilities continues to be delivered by the tax system and is not converted to a refundable tax credit, then the discriminatory impact on lesbians (and gay men) should be remedied. As discussed above, the ability to transfer the unused portion of the disability tax credit is only available to individuals in heterosexual relationships. The definition of spouse in the *Income Tax Act* should be amended to include same-sex couples.

The caregiver tax credit

While the introduction of the caregiver tax credit is a very important move toward recognizing and valuing women's caregiving work in the home, improvements could be made to redress some of the problems discussed above. The National Association of Women and the Law has recommended several changes: the caregiver tax credit be delivered to the "primary caregiver" and a rebuttable presumption that the primary caregiver is a woman.[28] Such a change would merely recognize that caregiving work is performed primarily by women. This recommendation is not as unusual as it may seem given that the *Income Tax Act* already includes a rebuttable presumption that, for the purposes of the Canada Child Tax Benefit, the female parent is the person who primarily fulfils the responsibility for the care and upbringing of the child and, therefore, receives the benefit. Including such a presumption, whether it relates to the role of women as the primary caregivers for children or as the primary caregivers for the elderly and others, merely acknowledges the sociological evidence that many more women than men fulfil caregiving roles.

A further change that would improve access by women to the caregiver tax credit would be to convert the credit to a refundable credit so those with no taxable income would benefit from the subsidy. Such a move would parallel Quebec's approach to the provision of tax relief for those needing care because the ascendant lodging tax credit is fully refundable.

The Ontario Fair Tax Commission (1993: 321) also recommended that the attendant care deduction and the tax credit for disability-related medical expenses be eliminated and replaced with a direct spending program designed to subsidize these costs. These recommendations highlight the issue of whether the tax system should be used to deliver subsidies in respect of disability or whether a more direct approach would ensure that the policy objectives of the tax measures are accomplished in a more equitable manner.

Conclusion

A fundamental issue underlying the provision of subsidies to individuals with disabilities and those who care for them is whether the tax system is the appropriate tool for delivering these subsidies. While much of the debate to date has focussed on improvements that might be made to the tax rules, such as making the credits refundable, the Ontario Fair Tax Commission (1993: 1) rejected such an approach. Not only did it recommend replacement of the disability tax credit with a direct grant, it also recommended elimination of the attendant care deduction and the tax credit for disability-related medical expenses, and their replacement with a new program outside the tax system.

Why is the tax system viewed as such an inappropriate tool for delivering these particular subsidies? The answer is a combination of factors including the concern that any improvement to the tax rules intended to increase access to the subsidy might affect entitlement to social assistance. Another difficulty with using the tax system is that the tax rules respecting disability and caregiving are exceedingly complex, and there is no indication that there is any intent on the part of the government to make them more simple and user friendly. There is also concern that any program intended to alleviate some of the problems for those with disabilities should be highly visible—something not achieved when the rules are "hidden" in the tax legislation. In a similar vein, one might ask whether the Canada Customs and Revenue Agency is the appropriate vehicle for administering a program intended to improve the welfare of individuals with disabilities. Perhaps, the expertise is to be found elsewhere. All these factors raise the issue of whether the tax rules can ever be reworked to accomplish their goals in a fair manner.

Endnotes

[1] Section 118(1)(a) of the *Income Tax Act*.

[2] Section 118.8 of the *Income Tax Act*.

[3] See, for example, Maloney (1994); the Ontario Fair Tax Commission (1992); Brooks (1996) and Young (1997: 265-267)

[4] For an excellent analysis of the evolution of the marital credit, see Lahey (1988: 378-387).

[5] Section 252(4) of the *Income Tax Act*.

[6] Unfortunately, tax statistics only show the gender breakdown of the amount received for the spousal tax credit and the equivalent to spousal tax credit as one calculation. The

equivalent to spousal tax credit is given in respect of dependants, such as children, and may likely be taken by more women than men, given that more women head lone-parent families than men. Nevertheless, statistics for the 1996 taxation year show that more men than women claimed these two credits. See Canada (1998: 103).

[7] On this issue see Crompton and Geran (1995: 26-29).

[8] In 1991, 56 percent of married Canadian women were employed compared to 47 percent in 1981 (Ghalam 1993).

[9] For example, in 1991 the percentage of couples living below the poverty line in dual-earner families would have been 17.9 percent instead of 4.6 percent if the wives did not work in the paid labour force (Statistics Canada 1993).

[10] See Alderman (1995: 1); Brooks (1996: 63); Kornhauser (1993-94: 63-111) and Pahl (1986: 241-250).

[11] 98 D.T.C. 6286.

[12] The decision in *Rosenberg* turned on whether or not the discrimination in contravention of section 15(1) of the *Charter* was "saved" by section 1 of the *Charter*. Section 1 reads as follows:

> The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

[13] See Foundation for Equal Families (1999). It should be noted that redefining "spouse" to include same-sex couples presents problems. As I have discussed in other work, one consequence will be that couples in which both partners have low incomes stand to pay more tax. This problem arises because of loss of entitlement to the full GST tax credit and the Canada Child Tax Benefit because those tax credits are calculated on "family" income. See Young (1994: 535) for a full discussion of the class implications of including lesbians and gay men in the definition of spouse.

[14] Law Commission of Canada <http://www.lcc.gc.ca/en/contracts>.

[15] The Law Commission of Canada is funding two projects considering the issue of "spousal status" and the *Income Tax Act*. One project entitled "What's Sex Got To Do With It? Tax and the Family" is being prepared by the author, and Professor Kathleen Lahey, Professor of Law at Queen's University, Kingston, Ontario is completing a project entitled "The Role of the State: Adult Relationships and the Tax/Benefit Unit." Publication date for both projects is 2000.

[16] Section 118.3(1) of the *Income Tax Act*.

[17] Section 118(1)(d) of the *Income Tax Act*.

[18] Section 118(1)(c.1) of the *Income Tax Act*.

[19] Section 118.2(2)(b), (b.1) and (c) of the *Income Tax Act*.

[20] Section 64 of the *Income Tax Act*.

[21] Sections 1029.8.54 to 1029.8.61 of the *Taxation Act* R.S.Q., c. I-3.

[22] Section 56(1)(a) of the *Income Tax Act*.

[23] For a detailed analysis of the operation of the tax rules in respect of disability see Katz (1999).

[24] Sections 118.8 and 118.3(2) of the *Income Tax Act*.

[25] Section 118(1)(c.1) of the *Income Tax Act*. While this section was introduced in 1998, it has not yet been enacted.

[26] Section 118.2(2) of the *Income Tax Act*.

[27] Almost 70 percent of part-time workers are women and 26 percent of employed women work part time. See Statistics Canada (1998b).

[28] This proposal means that while the primary caregiver will be presumed to be a woman, if there are circumstances where it is clear that this is not factually true then the presumption can be rebutted (NAWL 1998: 17).

5: CONCLUSION

This study has focussed on the impact on women of funding social programs through the tax system. It has recognized that the tax system is not just a revenue-raising program, but over the years, it has become a most powerful social and economic tool, one that is increasingly implicated in the delivery of social programs. Consequently, the underlying theoretical framework of this study is tax expenditure analysis. The study also places the analysis in the context of the social and economic realities of women's lives. In so doing, the study recognizes that women are not a monolithic group, and their experience is affected by differences among them which are the consequence of social conditions such, as race, age, sexual orientation, class and disability. While recognizing the value of traditional tools of tax policy analysis in evaluating tax measures, this study uses equality among particular groups in society as the foundation of its analysis. An equality analysis is applied to those tax measures that are used to deliver social programs. The intention is to determine how those measures apply to women. Do women benefit to the same extent as men? How does women's socio-economic status affect their access and entitlement to tax subsidies?

The focus of this study is tax subsidies related to children, dependence, retirement saving and those for individuals with disabilities and their caregivers. These tax provisions were the focus of the study because the subsidies they deliver are of fundamental importance to women. As has been discussed, the current tax rules are replete with problems for women. Some of those problems include women's lack of access to the tax subsidies and the inadequate amount of the subsidies.

The fundamental question underlying the options for reform that conclude each chapter is whether the tax system should be used at all as a tool to deliver the particular subsidy. By highlighting the problems with the various rules, the intention is to allow the reader to consider that question, although it is beyond the scope of the study to make a definitive recommendation on that issue. The main focus in the options for reform, however, is consideration of those changes to the tax rules that would redress the inequities discussed in relation to the particular tax subsidies. These changes are put forward to stimulate discussion on the issues.

The child care expense deduction and the Canada Child Tax Benefit are discussed in detail. Given that women are the primary caregivers for children, these subsidies have a very important role to play for women. The conclusion is that both these subsidies have problems. For example, the child care expense deduction is inadequate in amount and is worth more in terms of tax dollars saved to those with high incomes than to those with lower incomes. The limitations with respect to the definition of income to which the deduction can be applied have a negative effect on many women. In the case of the Canada Child Tax Benefit, this measure is targeted in a manner that disadvantages those women on social assistance in comparison to the working poor. Suggested options for reform to the child care expense include increasing the amount of the deduction, removing restrictions on the nature of the income to which the deduction may be applied or converting the deduction to a refundable

tax credit (as is done in Quebec). The key issue for consideration with respect to the Canada Child Tax Benefit is whether the tax system is the appropriate tool for delivering this program.

The tax system plays a significant role in subsidizing retirement saving; yet women, for a variety of reasons, do not have as much access to these subsidies as men. One reason is that the tax subsidies are provided for contributions to, and the income earned by, private pension plans, such as occupational pension plans and registered retirement savings plans. For a variety of reasons many women are unable to contribute to these plans. If they do contribute, they often receive less of a tax subsidy than men. A primary reason for women's unequal access to tax subsidies for occupational pension plans is that access to these plans depends on participation in the paid labour force in jobs that provide these plans. For example, women comprise 70 percent of part-time workers, but these plans are not usually available to part-time workers. Tax breaks for occupational pension plans and RRSPs are also of no value to women who work only in the home or who have no discretionary funds to contribute to an RRSP. Given that the role of universal pension schemes such as the Old Age Security appears to be diminishing and that the government is encouraging more reliance on private pension plans, it is important that women's lack of access to tax subsidies for retirement savings be remedied. One suggestion is to remove all tax preferences from the *Income Tax Act* and redirect the funds to the more "universal" plans such as the Old Age Security and the Canada Pension Plan. Alternatively, the current tax rules could be reformulated in a manner that would improve women's accessibility to the subsidies for retirement saving.

Tax subsidies related to dependence, such as the spousal tax credit, need to be rethought. These measures are a disincentive to women's participation in the paid labour force and undermine women's autonomy. The caregiver tax credit, which is intended to recognize women's caregiving in the home, also acts as a disincentive to women's participation in the paid labour force and should be restructured to remove this disincentive. The study discusses whether the tax system is the appropriate tool for delivering subsidies related to dependency and offers options for reform of the current rules, including, for example, converting the tax deductions to refundable tax credits.

The study concludes with recommendations intended to assist those who prepare amendments to the *Income Tax Act*, including officials at the Department of Finance and the Canada Customs and Revenue Agency, to evaluate the gender impact of any proposed changes and to consider, in a more informed manner, the impact of those changes on women. The recommendations are also intended to provide women's groups and others interested in the issue of the impact of the tax system on women with information that might assist them in the preparation of submissions to the government on tax policy issues. In addition to a call for the use of statistical data on the socio-economic realties of women's lives in the setting of tax policy, the study recommends more consultation between the Department of Finance and individuals and groups who are able to provide information about women that would be relevant to the tax policy-making process when changes to the system are being considered. The study also includes an appendix which lists 10 questions that should be considered whenever changes to the income tax system are contemplated. The questions allow policy

makers and others to determine if a particular measure might have a negative impact on women and if so, how that negative impact might be avoided. The questions focus on issues related to the impact of a particular measure on women's participation in the paid labour force, the impact on women's autonomy, access to the tax subsidy and other issues intended to allow policy makers to take the socio-economic realities of women's lives into account when setting tax policy.

APPENDIX A: TAKING ACCOUNT OF WOMEN WHEN SETTING TAX POLICY

In 1992, the Women and Taxation Working Group of the Ontario Fair Tax Commission (1992: II) recommended that "any proposed changes to tax provisions should be analyzed for their impact by gender prior to implementation," and the analysis should be included in the budget in which the changes are introduced. The following material is intended to assist those who prepare amendments to the *Income Tax Act*, including officials at the Department of Finance and the Canada Customs and Revenue Agency, to evaluate the gender impact of any proposed changes and to consider, in a more informed manner, the impact of those changes on women. These recommendations are also intended to provide women's groups and others interested in the issue of the impact of the tax system on women with information that might assist them in the preparation of submissions to the government on tax policy issues.

Data

There is clearly a need for the collection and dissemination of more data on the social and economic realities of women's lives. For example, while the tax statistics provide a breakdown of information included on all tax returns by reference to age and gender, they do not include information on race, sexual orientation and disability. The reason for this omission is that taxpayers are not required to provide such data on their tax returns. This lack of data makes it difficult for tax policy makers and others to determine the impact of proposed tax measures on women. Consideration should be given to ensuring that tax policy makers have sufficient information about the social and economic status of women in order to make informed decisions about the impact of proposed policies on women. Data from the census could be used in this regard.

Consultation

There should be more consultation by the Department of Finance with individuals and groups who are able to provide information about women that would be relevant to the tax policy-making process when changes are contemplated to the income tax system. To date, groups such as the National Association of Women and the Law have been able to make representations to the House of Commons Standing Committee on Finance as part of the budget process, but that is not enough. The Department of Finance should consult with Status of Women Canada on an ongoing basis about women and tax policy. It should also invite submissions from interested groups such as the National Action Committee on the Status of Women, the DisAbled Women's Network and the National Association of Women and the Law when changes to the *Income Tax Act* are proposed. The expertise of these groups would be of great assistance to the policy makers.

Specific Questions to Be Considered

In order to take into account the full impact of a tax measure on women, certain questions should be addressed as part of the tax policy-making process. Some of these questions include the following.

- Does the proposed tax subsidy favour high-income taxpayers more than low-income taxpayers because the latter receive less of the subsidy than the former?
- Is the tax subsidy available to individuals who pay no tax?
- Is a tax subsidy more accessible to those who are employed in the paid labour force on a full-time basis than to those who work part time or only in the home?
- Will interruptions in work in the paid labour force adversely affect entitlement to the tax subsidy?
- Will the proposed tax measure act as a disincentive to women's participation in the paid labour force?
- Does access to the tax subsidy depend on the private market or the private family playing a role in its delivery?
- Does the tax measure contribute to the undervaluation of women's labour in the home?
- Is the subsidy only available to those in heterosexual relationships?
- Where the tax subsidy is in respect to an individual who is economically dependent on another, is it delivered to the economically dominant person in the relationship?
- Does the tax measure undermine the autonomy of women?

If the answer to any of the above questions is yes, could the subsidy be reconfigured to avoid the negative impact on women or should it be delivered in another manner, such as by way of a direct grant?

REFERENCES

Cases Cited

Andrews v. The Law Society of British Columbia [1989] 1 S.C.R. 143.

M.N.R. v. Symes [1991] F.C. 507.

Rosenberg v. Canada (Attorney-General) 98 D.T.C. 6286.

Symes v. Canada [1993] 4 S.C.R. 695.

Symes v. Canada (T.D.) [1989] 3 F.C. 59.

Thibaudeau v. Canada (M.N.R.) [1995] 2 S.C.R. 627.

Key Legislation Cited

An Act to Amend the Income Tax Act to Provide for a Child Tax Credit and to Amend the Family Allowances Act, S.C. 1978, c. 5.

Bill C-144, *Canada Child Care Act*, 2d. Sess., 33d. Parl., 1986.

Budget Implementation Act, S.C. 1995, c. 17.

Canada Assistance Plan Act, R.S.C. 1985, c. C-1.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the Canada Act 1982 (U.K.), 1982, c. 11.

Family Allowances Act, S.C. 1944-45, c. 40.

Family Allowances Act, S.C. 1973, c. 44.

Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, R.S.C. 1985, c. F-8.

Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2.

Income Tax Act, R.S.C. 1985, (5th Supp.) c. I-5, as amended.

Income War Tax Act, S.C. 1917, c. 28.

Taxation Act, R.S.Q., c. I-3.

Selected Bibliography of Books, Articles and Reports

Akyeampong, Ernest. 1992. "Absences from Work Revisited." *Perspectives on Labour and Income.* Vol. 4, 44.

Alderman, Harold. 1995. "Unitary Collective Models of the Household: Is It Time to Shift the Burden?" *World Bank Research Observer.* Vol. 10, 1.

Amanor-Boadu, Vincent and Larry Martin. 1994. *Canada's Social Programs, Tax System and the Competitiveness of the Agri-Food Sector.* Guelph: George Morris Centre.

Austin, Barbara 1996. "Policies, Preferences and Perversions in the Tax-Assisted Retirement Savings System." *McGill Law Journal.* Vol. 41, 586.

Barnsley, Paula. 1998. *Understanding Economic Inequality for Women in Canada's Retirement Income System: Reform, Restructuring and Beyond.* LL.M thesis, University of British Columbia.

Battle, Ken. 1993. "The Politics of Stealth: Child Benefits Under the Tories." In *How Ottawa Spends: A More Democratic Canada.* Edited by Susan D. Phillips. Ottawa: Carleton University Press.

———. 1997a. "National Child Benefit: Renewing the Federation Through Social Policy Reform." *Policy Options.* Vol. 18, 46, Jan/Feb.

———. 1997b. *The National Child Benefit: Best Thing Since Medicare or New Poor Law?* Ottawa: Caledon Institute of Public Policy.

———. 1999. "The National Child Benefit." In *Canada's National Child Benefit, Phoenix or Fizzle?* Edited by Douglas Durst. Halifax: Fernwood Publishing.

Beach, Jane A. 1992. *A Comprehensive System of Child Care.* Paper presented at the National Child Care Conference and Lobby, Ottawa, October 15-19, 1992.

Beach, Jane, Jane Bertrand and Gordon Cleveland. 1998. *Our Child Care Workforce: From Recognition to Remuneration.* Report prepared for the Child Care Sector Study Steering Committee. Ottawa: Child Care Human Resources Steering Committee.

Benson, Edgar. 1969. *Proposals for Tax Reform.* Ottawa: Queen's Printer.

Block, Sheila and Allan Maslove. 1994. "Ontario Tax Expenditures." In *Taxes as Instruments of Public Policy.* Edited by Allan Maslove. Toronto: University of Toronto Press.

Boyd, Susan. 1997. *Challenging the Public/Private Divide: Feminist, Law, and Public Policy.* Toronto: University of Toronto Press.

Brodsky, Gwen and Shelagh Day. 1989. *Canadian Charter Equality Rights for Women: One Step Forward or Two Steps Back?* Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women.

Brooks, Neil. 1986. "Review of Surrey and McDaniel Tax Expenditures." *Canadian Tax Journal.* Vol. 34, 684.

———. 1990. *Searching for an Alternative to the GST.* Discussion Paper 90 C.1. Ottawa: The Institute for Research on Public Policy.

———. 1993. "The Changing Structure of the Tax System: Accommodating the Rich." *Osgoode Hall Law Journal.* Vol. 31, 137.

———. 1996. "The Irrelevance of Conjugal Relationships in Assessing Tax Liability." In *Tax Units and the Tax Rate Scale.* Edited by John Head and Richard Krever. Melbourne: The Australian Tax Research Foundation.

Bruce, Neil (ed.). 1988. *Tax Expenditures and Government Policy.* Kingston, Ontario: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

CACSW (Canadian Advisory Council on the Status of Women). 1986. *Caring for Our Children.* Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women.

———. 1996. *Work in Progress: Tracking Women's Equality in Canada.* Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women.

Caledon Institute of Social Policy. 1996. *Round Table on Canada Pension Plan Reform: Gender Implications.* Ottawa: The Caledon Institute of Social Policy.

Canada. 1993. *Personal and Corporate Income Tax Expenditures.* Ottawa: Department of Finance.

———. 1994. *Improving Social Security in Canada.* Ottawa: Supply and Services.

———. 1996. *An Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan.* Ottawa: Department of Finance.

———. 1998a. *Income Statistics, 1996 Tax Year.* Ottawa: Department of National Revenue.

———. 1998b. *Income Statistics, 1998.* Ottawa: Revenue Canada.

Canada, Department of Finance. 1979. *Tax Expenditures Account: A Conceptual Analysis and Account of Preferences in the Federal Income Tax and Commodity Tax Systems.* Ottawa: Department of Finance.

———. 1998. *Tax Expenditures 1998.* Ottawa: Department of Finance.

———. 1999a. *1999 Budget, Notice of Ways and Means Motion to Amend the Income Tax Act.* February 16.

———. 1999b. *Tax Expenditures 1999.* Ottawa: Department of Finance.

Canada, Health and Welfare. 1987. *National Strategy on Child Care.* Ottawa: Supply and Services Canada.

Canada, Library of Parliament Research Branch. 1997. *Disability: Socio-Economic Aspects and Proposals for Reform.* Ottawa: Library of Parliament.

Canada, Special Committee on Child Care. 1987. *Sharing the Responsibility.* Ottawa: Queen's Printer.

Canada, Statistics Canada. 1992. *Lone-Parent Families in Canada.* Ottawa: Statistics Canada, Catalogue 89-522E.

———. 1993. *Characteristics of Dual-Earner Families 1993.* Catalogue 13-215, December.

———. 1995. *Women in Canada: A Statistical Report.* Third edition. Ottawa: Minister of Industry.

———. 1996. *Canada's Retirement Income Programs: A Statistical Overview.* Catalogue 74-507-XPB, February.

———. 1997a. "1996 Census: Marital Status, Common-law Unions and Families." *The Daily.* Catalogue 11-00IE, October 14. Web site <http://www.statcan.ca/Daily?English/971014/d971014.htm>.

———. 1997b. *A Portrait of Seniors in Canada.* Ottawa: Minister of Industry.

———. 1997c. *Canadian Social Trends.* Catalogue 11-008-XPE, Autumn.

———. 1998a. *Labour Force Update: Older Workers*, Catalogue 71-005-XPB, Spring.

———. 1998b. "1996 Census: Labour force activity, occupation and industry, place of work, mode of transportation to work, unpaid work." *The Daily.* March 17. Web site <http://www.StatCan.ca/Daily/English/980317/d980317.htm>.

———. 1999a. "Seniors: A Diverse Group Ageing Well." *Canadian Social Trends.* Spring.

———. 1999b. *Income Distributions by Size in Canada, 1997.* Catalogue 13-207-XPB, July.

———. 1999c. *Labour Force Update: An Overview of the 1998 Labour Market.* Catalogue 71-005-XPB, Winter.

Canada, Status of Women Canada. 1986. *Report of the Task Force on Child Care.* Ottawa: Supply and Services.

———. 1995. *Setting the Stage for the Next Century: The Federal Plan for Gender Equality.* Ottawa: Status of Women Canada, August.

———. 1997. *Economic Gender Equality Indicators.* Catalogue SW21-17/1997E, October.

Cassels, Jamie. 1995. "Pension Reform and the Unpaid Worker." *Canadian Family Law Quarterly.* Vol. 13, 173.

CCSD (Canadian Council on Social Development). nd.a. *Women and Pensions, Fact Sheet 2.* Ottawa: Centre for International Statistics at the Canadian Council on Social Development.

———. nd.b. *Women and Pensions, Fact Sheet 3.* Ottawa: Centre for International Statistics at the Canadian Council on Social Development.

———. nd.c. *Women and Pensions, Fact Sheet 8.* Ottawa: Centre for International Statistics at the Canadian Council on Social Development.

Chodorow, Nancy. 1978. *The Reproduction of Mothering: Psychoanalysis and the Sociology of Gender.* Berkeley: University of California Press.

CLC (Canadian Labour Congress). 1997. *Women's Work: A Report.* Toronto: Canadian Labour Congress.

Cleveland, Gordon and Douglas Hyatt. 1997. "Assessing Federal Child Care Policy: Does the Arrow Reach Its Target?" *Policy Options.* Vol. 18, 20. Jan-Feb.

Cleveland, Gordon and Michael Krashinsky. 1998. *The Benefits and Costs of Good Child Care: The Economic Rationale for Public Investment in Your Children.* Toronto: Childcare Resource and Research Unit.

Crompton, S. and L. Geran. 1995. "Women as Main Wage-Earners." *Perspectives on Labour and Income.* Vol. 7, 26.

CRRU (Childcare Resource and Research Unit). Web site <http://www.childcarecanada.org>.

Day, Shelagh and Gwen Brodsky. 1998. *Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs.* Ottawa: Status of Women Canada.

Dilnot, Andrew. 1992. "Taxation and Private Pensions, Cost and Consequences." *OECD, Private Pensions and Public Policy.* Paris: OECD.

Doern, Bruce. 1989. "Tax Expenditures and Tory Times: More of Less Policy Discretion." In *How Ottawa Spends, 1989-90: The Buck Stops Where?* Edited by Bruce Doern. Ottawa: Carleton University Press.

Doherty, Gillian, Martha Friendly and Mab Oloman. 1998. *Women's Support, Women's Work: Child Care in an Era of Deficit Reduction, Devolution, Downsizing and Deregulation.* Ottawa: Status of Women, Canada.

Domingue, Richard. 1988. *Tax Expenditures and Public Policy.* Ottawa: Research Branch, Library of Parliament.

Donnelly, Maureen. 1993. "The Disparate Impact of Pension Reform on Women." *Canadian Journal of Women and the Law.* Vol. 6, 419.

Dulude, Louise. 1981. *Pension Reform with Women in Mind.* Ottawa: Canadian Advisory Committee on the Status of Women.

Durst, Douglas (ed.). 1999. *Canada's National Child Benefit, Phoenix or Fizzle?* Halifax: Fernwood Publishing.

Eansor, Donna and Christopher Wydrzynski. 1993. "Troubled Waters: Deductibility of Business Expenses under the *Income Tax Act*, Child Care Expenses and *Symes*." *Canadian Journal of Family Law.* Vol. 11, 247.

Eichler, Margrit. 1988. *Families in Canada Today: Recent Changes and Their Policy Consequences.* Second edition. Toronto: Gage.

Evans, Patricia. 1998. "Gender, Poverty, and Women's Caring." In *Women's Caring: Feminist Perspectives on Social Welfare.* Second Edition. Edited by Carol Baines, Patricia Evans and Sheila Neysmith. Toronto: Oxford University Press.

Fawcett, Gail. 1996. *Living with Disability in Canada: An Economic Portrait.* Ottawa: Office for Disability Issues, Human Resources Canada.

Ferguson, Evelyn. 1998. "The Child Care Debate: Fading Hopes and Shifting Sands." In *Women's Caring: Feminist Perspectives on Social Welfare.* Second edition. Edited by Carol Baines, Patricia Evans and Sheila Neysmith. Toronto: Oxford University Press.

Financial Post. 1997. "Women Face Retirement: With Longer Life Expectancy, Women Can Spend Years in Retirement and Many are Unprepared." February 20: 18.

Foundation for Equal Families. 1999. "Equal Families Canada Court Challenge: Winning Equality for Our Families in the Courts." Press Release, <http://www.ffef.ca/chal.htm> January 7.

Freiler, Christa and Judy Cerny. 1998. *Benefiting Canada's Children: Perspectives on Gender and Social Responsibility.* Status of Women Canada, March.

Frenken, Hubert. 1995. "RRSPs—Unused Opportunities." *Perspectives on Labour and Income.* Vol. 4, 25, Winter.

Friendly, Martha. 1995. *So You Say You Want a Devolution...? Child Care and the Federal Budget of 1995.* Presentation to the House of Commons Finance Committee Hearings on Bill C-72. Toronto: Childcare Resource and Research Unit.

Ghalam, Nancy. 1993. *Women in the Workplace.* Ottawa: Statistics Canada.

Globe and Mail. 1995. "Axworthy Offers Child Care Funding." A1, December 14.

———. 1998. "Child Care Workers Underpaid Study Says." A4, May 21.

———. 1999. "A Working Parent's Paradise." A1, September 14.

Guest, Dennis. 1997. *The Emergence of Social Security in Canada.* Third edition. Vancouver: UBC Press.

Harder, Sandra. 1995. *Child Care in Canada.* Ottawa: Research Branch of the Library of Parliament.

Harvey, Andrew et al. 1991. *Where Does Time Go?* Ottawa: Minister of Industry, Science and Technology.

Head, John. 1993. "Tax Fairness Principles." In *Fairness in Taxation: Exploring the Principles.* Edited by Allan Maslove. Toronto: University of Toronto Press in co-operation with the Fair Tax Commission of Ontario.

Hochschild, Arlie and Anne Machung. 1989. *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home.* New York: Viking.

Jackman, Martha. 1996. *Women and the Canada Health and Social Transfer: Ensuring Gender and Equality in Federal Welfare Reform.* Ottawa: National Association of Women and the Law.

Katz, Gena. 1999. "Tax Assistance for the Disabled." *Canadian Tax Journal.* Vol. 47, 663.

Khosla, Punam. 1993. *Review of the Status of Women in Canada.* Toronto: National Action Committee on the Status of Women.

Kline, Marlee. 1993. "Complicating the Ideology of Motherhood: Child Welfare Law and First Nations Women." *Queen's Law Journal.* Vol. 18, 306.

Kornhauser, Marjorie. 19934-94. "Love, Money, and the IRS: Family, Income-Sharing, and the Joint Income Tax Return." *Hastings Law Journal.* Vol. 45, 63.

Lahey, Kathleen. 1979. "The Small Business Credit: A Tax Expenditure Analysis." *Canadian Taxation.* Vol. 1(2): 29-34.

———. 1988. "The Taxation of Women in Canada, A Research Report." Faculty of Law, Queen's University. Unpublished.

Law Commission of Canada. Web site <http://www.lcc.gc.ca/en/contracts>.

LePan, Nick. 1979. "Some Conceptual Problems." *Canadian Taxation.* Vol. 1(2): 15-18.

Lero, Donna and Karen Johnson. 1994. *110 Canadian Statistics on Work and Family.* Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women.

Lindquist, Evert. 1994, "Improving the Scrutiny of Tax Expenditures in Ontario: Comparative Perspectives and Recommendations." In *Taxing and Spending: Issues of Process.* Edited by Allan Maslove. Toronto: University of Toronto Press in co-operation with the Ontario Fair Tax Commission.

Macklin, Audrey. 1992a. "Foreign Domestic Worker: Surrogate Housewife or Mail Order Servant?" *McGill Law Journal.* 682.

———. 1992b. "*Symes v. M.N.R.*: Where Sex Meets Class," *Canadian Journal of Women and the Law.* Vol. 5, 498.

Maloney, Maureen. 1987. *Women and Income Tax Reform.* Ottawa: Canadian Advisory Committee on the Status of Women.

———. 1994. "What Is the Appropriate Tax Unit for the 1990s and Beyond?" In *Issues in the Taxation of Individuals.* Edited by Allan Maslove. Toronto: University of Toronto Press.

Maser, Karen. 1995. "Who's Saving for Retirement? *Perspectives on Labour and Income.* Vol. 7, 14, Winter.

Maslove, Allan. 1991. "A Review of Tax Expenditures and Government Policy." *Journal of Canadian Public Policy.* Vol. 17, 205.

McGillivray, Donald. 1979. "The Canadian Context." *Canadian Taxation.* Vol. 1(2): 23-25.

Minister of Revenue. 1998. *1996-97 Benefit Programs Report.* Ottawa: Revenue Canada. Web site <http://www.rc.gc.ca/E/pub/tg/3940b1ed/README.html>.

Moran, Beverley and William Whitford. 1996. "A Black Critique of the Internal Revenue Code." *Wisconsin Law Review.* 751.

Nakamura, A. and M. Nakamura. 1985. "A Survey of Research on the Work Behaviour of Canadian Women." In *Work and Pay: The Canadian Labour Market.* Edited by W.C. Ridell. Toronto: University of Toronto Press.

NAWL (National Association of Women and the Law). 1991a. *Women and Tax Policy.* Ottawa.

———. 1991b. *Background Paper in Support of Tax Resolutions.* Ottawa.

———. 1998. *Pre-Budget Consultations: 1999 Federal Budget.* Submission by the National Association of Women and the Law to the House of Commons Standing Committee on Finance. Ottawa, August.

NAWL (National Association of Women and the Law), Working Group on Income Security. 1992. *Bill C-80 and Related Measures.* Ottawa: National Association of Women and the Law, July.

NCW (National Council of Welfare). 1988. *Child Care: A Better Alternative.* Ottawa: Supply and Services Canada.

———. 1990a. *A Pension Primer.* Ottawa: Minister of Supply and Services.

———. 1990b. *Pension Reform.* Ottawa: Minister of Supply and Services.

———. 1993. *Incentives and Disincentives to Work.* Ottawa: Minister of Supply and Services.

———. 1996. *A Pension Primer.* Ottawa: Minister of Supply and Services.

———. 1998. *Profiles of Welfare: Myths and Realities.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.

National Post. 1999a. "Taxes - A Motherhood Issue." A19, March 10.

———. 1999b. "Is a National Program the Answer?" B2, August 14.

Nelson, Julie. 1996. *Feminism, Objectivity and Economics.* New York: Routledge.

Oderkirk, Jillian. 1996. "Government Sponsored Income Security Programs for Seniors: Old Age Security." *Canadian Social Trends.* No. 40, Spring.

Ontario Fair Tax Commission. 1993. *Fair Tax in a Changing World, A Report.* Toronto: University of Toronto Press in co-operation with the Ontario Fair Tax Commission.

Ontario Fair Tax Commission, Women and Taxation Working Group. 1992. *Women and Taxation.* Toronto: Ontario Fair Tax Commission.

Pahl, Jan. 1986. "Personal Taxation, Social Security and Financial Arrangements Within Marriage." *Journal of Law and Society.* Vol. 13, 241.

Pence, Alan (ed.). 1992. *Canadian National Child Care Study: Child Care in Context: Perspectives from the Provinces and Territories.* Ottawa: Statistics Canada.

Perry, David. 1995. "Comparison of Direct Spending and Tax Expenditures." *Canadian Tax Journal.* Vol. 43, 793-803.

Poddar, Satya. 1988. "Integration of Tax Expenditures into the Expenditure Management System: the Canadian Experience." In *Tax Expenditures and Government Policy.* Edited by Neil Bruce. Kingston: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

Pulkingham, Jane and Gordon Ternowetsky. 1997. "The New Canada Child Tax Benefit: Discriminating Between the 'Deserving' and 'Undeserving' Among Poor Families with Children." In *Child and Family Policies.* Edited by Jane Pulkingham and Gordon Ternowetsky. Halifax: Fernwood Publishing.

Quebec. 1997. *Quebec Social Programs.* Gouvernement du Québec. Web site <http://www.gouv.qc.ca/social/famillea.htm>.

———. 1993. *Quebéc's Public Finances: Living within Our Means.* Ministère des Finances et Conseil du trésor.

Quebec, Ministère de la Famille et de l'Enfance. *La Politique Familiale.* Web site <http://www.mfe.gouv.qc.ca/3_politique_familiale/soutien_financier.html>. Accessed October 13, 1999.

Rowley, Susan Worth. 1986. "Women, Pensions and Equality." *Dalhousie Law Review.* Vol. 10.

St. Hilaire, France. 1996. "For Whom the Tax Breaks." *Choices: Institute for Research on Public Policy.* Vol. 2, 17.

St. Hilaire, Gabrielle. 1998. "Fange législative: La deduction des frais de garde d'enfants à l'article 63 de la Loi de l'impôt sur la revenue." *Canadian Journal of Women and the Law.* Vol. 10, 17.

Smith, Roger. 1979. "Definitional Problems." *Canadian Taxation.* Vol. 1(2): 19-22.

Staudt, Nancy. 1996. "Taxing Housework." *Georgetown Law Journal.* 1571.

Surrey, Stanley. 1973. *Pathways to Tax Reform.* Cambridge: Harvard University Press.

———. 1979. "The Concept and Its Uses." *Canadian Taxation.* Vol. 1(2): 3-14.

Tougas, Jocylene. nd. *A Snapshot of Quebec's Current Early Childhood Education and Child Care Reform.* Web site <http://www.childcarepolicy.org/tougas1/-htm>. Accessed October 5, 1999.

Townson, Monica. 1995. *Women's Financial Futures: Mid-Life Prospects for a Secure Retirement.* Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women, April.

Ursel, Jane. 1992. *Private Lives, Public Policy: 100 Years of State Intervention in the Family.* Toronto: Women's Press.

Vancouver Sun. 1999. "Universal Day Care Proposed in Study." A6, July 29.

Wilson, Honourable Michael, Minister of Finance. 1989. News Release 89-132 Ottawa: Department of Finance, December 11.

Wooley, Frances, Arndt Vermaeten and Judith Madill. 1996. "Ending Universality: The Case of Child Benefits." *Canadian Public Policy.* Vol. 22, 24, March.

Young, Claire. 1994. "Taxing Times for Lesbians and Gay Men: Equality at What Cost?" *Dalhousie Law Journal.* Vol. 17, 534.

———. 1994. "Child Care and the Charter: Privileging the Privileged." *Review of Constitutional Studies.* Vol. 2, 20.

———. 1995. "(In)Visible Inequalities: Women, Tax and Poverty." *Ottawa Law Review.* Vol. 27, 99.

———. 1997. "Taxing Times for Women: Feminism Confronts Tax Policy." In *Tax Conversations.* Edited by Rick Krever. United Kingdom: Kluwer Law International.

Projects Funded Through Status of Women Canada's Policy Research Fund
Call for Proposals
Women and the Canadian Tax System *

Women, Tax and Social Programs: The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System
Claire Young

Women as Mothers, Women as Workers: Caring for Children and the Tax System
Christa Freiler, Brigitte Kitchen, Felicite Stairs

* Some of these papers are still in progress and not all titles are final.

Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : Répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal

Claire F.L. Young

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux :

Répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal

par

Claire F.L. Young

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Octobre 2000

Condition féminine Canada s'est engagé à s'assurer que toute la recherche menée grâce à son Fonds de recherche en matière de politiques adhère à des principes professionnels, déontologiques et méthodologiques de haut niveau. La recherche se doit aussi d'apporter une contribution experte et unique en son genre au débat actuel sur les politiques, et d'être utile aux stratégistes de politiques, à celles et ceux qui font de la recherche, aux groupes de femmes, aux collectivités et à toute autre personne intéressée au domaine des politiques. Chaque document a été révisé anonymement par des spécialistes de la question, à qui on a demandé de faire des commentaires sur les aspects suivants :

- précision, fini et pertinence de l'information présentée;
- mesure dans laquelle l'analyse et les recommandations sont étayées par l'approche méthodologique et les données recueillies;
- contribution originale que le rapport permet d'apporter aux travaux déjà effectués dans le domaine et utilité du rapport pour les organismes oeuvrant pour l'égalité entre les sexes, les groupes de défense des droits, les stratégistes de politiques des gouvernements, les chercheuses et chercheurs et d'autre publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui ont participé à ce processus de révision entre pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Young, Claire Francesca Louise

Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : Répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal

Publié aussi en anglais sous le titre : Women, Tax and Social Programs: The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System
Comprend des références bibliographiques.
Publié aussie sur l'Internet.
ISBN 0-662-65028-X
N° de cat. SW21-52/2000

1. Femmes — Impôts — Canada.
2. Encouragements fiscaux — Canada.
3. Aide sociale — Canada — Finances.
I. Canada. Condition féminine Canada.
II. Titre
III. Titre : Women, Tax and Social Programs: The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System.

HV1448.C3Y68 2000 336.24'2'082'0971 C00-980277-OF

Gestion du projet : Julie Dompierre, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition : Mary Trafford, Condition féminine Canada
Révision : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.
Traduction : Pierre Chagnon (traduction); Christiane Ryan (révision).

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
350, rue Albert, 5e étage
Ottawa (Ontario) K1A 1C3
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359
ATME : (613) 996-1322
Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse http://www.swc-cfc.gc.ca/.

RÉSUMÉ

Cette étude examine les répercussions sur les femmes du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal. Pour ce faire, nous utilisons le cadre qu'est l'analyse des dépenses fiscales, qui permet de considérer comme une mesure de contrôle des dépenses tout écart par rapport au régime fiscal normatif (c'est-à-dire les règles de base, comme le taux et les unités d'imposition, composant le volet du régime qui génère des recettes). L'analyse tient également compte de la réalité socio-économique des femmes et conclut que de nombreuses mesures fiscales qui constituent des subventions en regard des programmes sociaux profitent moins aux femmes qu'aux hommes. Nous nous penchons notamment sur les mesures fiscales suivantes : la déduction pour frais de garde d'enfants, la Prestation fiscale canadienne pour enfants, les subventions à caractère fiscal pour l'épargne-retraite, le crédit d'impôt pour personnes handicapées et les allégements fiscaux aux aidantes et aidants naturels. Nous en arrivons à la conclusion que, dans bien des cas, les femmes ont moins accès à ces subventions fiscales et que, souvent, le montant qu'elles reçoivent est inférieur à celui qu'obtiennent les hommes. L'étude se termine par une liste de questions sur lesquelles devraient se pencher les personnes chargées de l'élaboration des politiques fiscales afin de veiller à ce que les femmes ne soient pas placées en situation de désavantage par rapport aux hommes lorsque le financement des programmes sociaux fait appel aux subventions fiscales.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES ii

PRÉFACE iii

AVANT-PROPOS iv

SOMMAIRE v

INTRODUCTION 1

1. INTRODUCTION À L'ANALYSE DE LA POLITIQUE FISCALE 4
   - Aperçu du régime fiscal 4
   - Buts d'un régime fiscal 5
   - Équité d'un régime fiscal 5
   - Analyse des dépenses fiscales 9
   - Contexte socio-économique de la vie des femmes 13
   - Recensement des mesures fiscales liées aux programmes sociaux 16

2. SUBVENTIONS FISCALES LIÉES AUX ENFANTS 21
   - Déduction pour frais de garde d'enfants 21
   - Prestation fiscale canadienne pour enfants 36

3. SUBVENTIONS FISCALES POUR L'ÉPARGNE-RETRAITE 46
   - Introduction 46
   - Sécurité de la vieillesse, Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec 47
   - Régimes de pension agréés et régimes enregistrés d'épargne-retraite 48
   - Possibilités de réforme 53
   - Conclusion 57

4. AUTRES SUBVENTIONS FISCALES 60
   - Subventions fiscales liées aux personnes à charge 60
   - Subventions fiscales pour les personnes handicapées et pour celles dont s'occupent des parents 63

5. CONCLUSION 72

ANNEXE A : TENIR COMPTE DES FEMMES DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE FISCALE 75

RÉFÉRENCES 77

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ANFD	Association nationale de la femme et du droit
CCCSF	Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme
CCDS	Conseil canadien de développement social
CNBS	Conseil national du bien-être social
CRRU	Childcare Resource and Research Unit
CTC	Congrès du Travail du Canada
DAWN Canada	Réseau d'action des femmes handicapées du Canada
OCDE	Organisation de coopération et le développement économiques
PFCE	Prestation fiscale canadienne pour enfants
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
REER	régime enregistré d'épargne-retraite
RPA	régime de pension agréé
RPC	Régime de pensions du Canada
RRQ	Régime des rentes du Québec
SGSD	Système de gestion des secteurs de dépenses
SRG	Supplément de revenu garanti
SV	Sécurité de la vieillesse
TCSPS	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux
TPS	Taxe sur les produits et services

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche indépendante en matière de politiques sur des enjeux liés au programme gouvernemental qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser le débat sur les enjeux liés à l'égalité des sexes et de permettre aux personnes, groupes, stratégistes et analystes de politiques de participer plus efficacement à l'élaboration des politiques.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions urgentes et à court terme, dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Le présent rapport de recherche en matière de politiques a été proposé et produit à la suite d'un appel de propositions lancé en août 1998 et qui avait pour thème « Les femmes et le régime fiscal canadien ». Dans le cadre de cet appel, on invitait à soumettre des propositions de recherche qui examineraient le régime fiscal, ses hypothèses sous-jacentes au sujet de la vie des femmes et ses incidences différentes sur les femmes et les hommes. Condition féminine Canada a financé deux projets de recherche sur ce thème : un qui prend la forme d'une vaste analyse de la question et un autre qui examine tout particulièrement les répercussions du régime sur les femmes en tant que mères et travailleuses.

Une liste complète des projets de recherche se trouve à la fin du présent rapport.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

AVANT-PROPOS

Comme toujours, un travail de cette nature ne saurait être l'oeuvre d'une unique personne. Nous sommes redevable à plusieurs personnes, y compris nos deux excellentes assistantes à la recherche. Melinda Anderson a accompli un travail remarquable en réunissant bon nombre des statistiques utilisées dans ce rapport, tandis que Beth Long a fourni une aide exceptionnelle pour la recherche et la rédaction. Nous tenons aussi à remercier Susan Boyd, qui a patiemment relu une grande partie de notre travail et l'a enrichi de ses commentaires perspicaces.

Nous nous devons aussi de remercier le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, qui a financé une partie des recherches utilisées dans ce rapport au moyen d'une subvention versée dans le cadre du Programme des grands travaux de recherche concertée. Ce rapport a été toutefois financé principalement par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Nous tenons à exprimer toute notre gratitude à ce ministère, et particulièrement à la directrice de la recherche, Zeynep Karman, pour la clairvoyance qui a permis de saisir l'importance de l'évaluation des répercussions du régime fiscal sur les femmes et pour l'aide consentie pour mener ce projet à terme.

Ce rapport s'inspire en partie de nos travaux antérieurs, notamment « Child Care – A Taxing Issue? », paru dans le *McGill Law Journal* (1994), « Invisible Inequalities: Women, Tax and Poverty », paru dans l'*Ottawa Law Review* (1994), et « Taxing Times for Women: Feminism Confronts Tax Policy », paru dans *Tax Conversations* (1997).

Ce rapport a été achevé le 26 octobre 1999; il porte sur la loi en vigueur à cette date, mais on y renvoie aux modifications proposées dans le budget fédéral de 1999.

SOMMAIRE

Depuis sa mise en place, en 1917, le régime fiscal du Canada a évolué pour devenir beaucoup plus qu'un instrument d'accroissement des recettes. Au fil des ans, il est devenu un outil socio-économique fort utile, qui intervient de plus en plus dans la prestation des programmes sociaux. À l'instar du rôle du régime fiscal, certaines réalités socio-économiques des femmes ont également évolué. Un nombre sans précédent de femmes sont sur le marché du travail rémunéré; elles sont plus nombreuses à vivre seules et moins nombreuses à vivre au sein d'une relation avec un homme. Pourtant, certaines choses ne changent pas. Le travail des femmes à la maison demeure sous-évalué et n'est pas considéré comme un travail productif; les femmes sont encore les principales responsables du soin des enfants; et un nombre disproportionné de femmes seules vivent sous le seuil de la pauvreté. À ce jour, on n'a réalisé aucune analyse détaillée des répercussions sur les femmes du recours au régime fiscal pour la prestation des programmes sociaux. Au Canada, pratiquement aucune recherche n'évalue l'efficacité et l'équité du recours au régime fiscal pour subventionner des programmes sociaux. Le gouvernement publie des comptes de dépenses fiscales qui quantifient le coût de chaque mesure fiscale considérée comme une mesure de contrôle des dépenses, plutôt qu'un élément du régime fiscal normatif. Un régime fiscal normatif comprend les règles considérées comme faisant partie des éléments fondamentaux du régime fiscal visant à produire des recettes, tels que le taux d'imposition et l'unité d'imposition. D'autres mesures qui s'écartent du régime normatif de base, comme les déductions, les crédits et les exemptions d'impôt, sont en fait des mesures de contrôle des dépenses. Toutefois, l'un des grands problèmes, c'est que les comptes de dépenses fiscales ne comportent aucune répartition selon le sexe.

Cette étude traite avant tout des répercussions sur les femmes (comparativement aux hommes) de la prestation de programmes sociaux au moyen du régime fiscal. Elle situe l'analyse dans la réalité socio-économique des femmes et reconnaît que celles-ci ne forment pas un groupe monolithique. Leur expérience est tributaire des différences qui existent entre elles, différences qui sont la conséquence de conditions sociales telles que la race, l'âge, l'orientation sexuelle, la classe sociale et les handicaps. Sans pour autant nier la valeur du recours aux outils traditionnels d'analyse de la politique fiscale pour évaluer les mesures fiscales, cette étude fonde son analyse sur l'égalité entre les divers groupes de la société. Les mesures fiscales qui servent à exécuter des programmes sociaux font l'objet d'une analyse de l'égalité dans le but de déterminer comment ces mesures s'appliquent aux femmes. Les femmes en profitent-elles autant que les hommes? Comment la situation socio-économique des femmes influe-t-elle sur leur accès et leur droit aux subventions fiscales? Les mesures fiscales qui font l'objet de cette étude sont celles qui ont trait aux enfants, à la qualité de personne à charge et à l'épargne-retraite, ainsi que celles qui s'adressent aux personnes handicapées et aux personnes qui s'en occupent.

L'étude donne un aperçu de l'application des règles fiscales et examine les répercussions de ces règles sur les femmes. Afin d'alimenter la discussion et de susciter d'éventuelles réformes, elle propose des changements susceptibles de réduire ou d'éliminer les répercussions défavorables de règles données sur les femmes. Dans certains cas, la seule solution au problème est de retirer

la subvention du régime fiscal et de l'offrir autrement. Dans d'autres cas, des modifications précises aux règles de l'impôt sur le revenu permettraient d'améliorer la situation.

La déduction pour frais de garde d'enfants et la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) font l'objet d'un examen détaillé. Étant donné que ce sont surtout les femmes qui s'occupent des enfants, ces subventions sont très importantes pour elles. Nous en concluons que ces deux subventions posent problème. Par exemple, la déduction pour frais de garde d'enfants est insuffisante et permet aux personnes à revenu élevé d'économiser davantage d'impôt que les personnes à faible revenu. Les limites imposées à la définition du revenu qui donne droit à la déduction ont un effet défavorable sur de nombreuses femmes. La PFCE est ciblée de façon à désavantager les femmes prestataires de l'aide sociale, comparativement aux personnes à faible revenu. Diverses possibilités de réforme de la déduction pour frais de garde d'enfants sont proposées, notamment l'accroissement du montant de la déduction, l'abolition des restrictions quant à la nature du revenu auquel peut s'appliquer la déduction, ou la conversion de la déduction en crédit d'impôt remboursable (comme au Québec). En ce qui a trait à la PFCE, la principale question à se poser est de savoir si le régime fiscal est l'outil indiqué pour exécuter ce programme.

Le régime fiscal subventionne abondamment l'épargne-retraite; pourtant, les femmes, pour diverses raisons, n'ont pas autant accès à ces subventions que les hommes, notamment parce que les subventions fiscales visent les cotisations aux régimes de pension privés ainsi que les revenus gagnés par ces régimes, tels que les régimes de retraite professionnels et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Pour diverses raisons, de nombreuses femmes ne peuvent cotiser à ces régimes; si elles le font, elles reçoivent souvent une subvention moins élevée que les hommes. Une des principales raisons de l'accès inégal des femmes aux subventions fiscales relatives aux régimes de retraite professionnels, c'est que l'accès à ces régimes dépend de l'activité sur le marché du travail rémunéré, dans des emplois assortis de régimes de ce genre. Par exemple, les femmes composent 70 p. 100 de la main-d'oeuvre à temps partiel, mais ces régimes ne sont habituellement pas offerts aux travailleuses et aux travailleurs à temps partiel. Les allégements fiscaux liés aux régimes de retraite professionnels et aux REER ne sont également d'aucune utilité pour les femmes qui travaillent au foyer ou qui n'ont pas de revenu discrétionnaire à cotiser à un REER. Étant donné que les régimes de retraite universels comme la Sécurité de la vieillesse (SV) semblent perdre de l'importance et que le gouvernement encourage un recours accru aux régimes de retraite privés, il importe d'améliorer l'accès des femmes aux subventions fiscales pour l'épargne-retraite. On suggère notamment d'éliminer toutes les préférences fiscales de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de réaffecter les fonds à des régimes plus « universels », comme la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada (RPC). Par ailleurs, les règles fiscales en vigueur pourraient être remaniées pour affecter la subvention de manière à garantir que les femmes ne seront pas désavantagées par rapport aux hommes sur le plan de l'accès à la subvention ou du montant qu'elles reçoivent.

Il faut repenser les subventions fiscales liées à la qualité de personne à charge, telles que le crédit d'impôt pour conjoint. Ces mesures constituent un facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée et sapent l'autonomie de ces dernières. Le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels, qui vise à reconnaître les soins

prodigués par les femmes au foyer, est également un facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée et devrait être restructuré de façon à éliminer ce facteur dissuasif. L'étude traite d'ailleurs de la pertinence du régime fiscal en tant qu'outil pour l'octroi de subventions liées à la qualité de personne à charge et présente des possibilités de réforme des règles en vigueur. Parmi les suggestions, mentionnons l'élimination du crédit d'impôt pour conjoint et la conversion des déductions d'impôt liées à la prestation de soins en crédits d'impôt remboursables.

L'étude se termine par des recommandations visant à aider les personnes chargées de rédiger les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu,* y compris les fonctionnaires du ministère des Finances et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, à évaluer les répercussions selon le sexe de toute modification proposée et à tenir compte, de façon plus éclairée, des répercussions de ces changements sur les femmes. Ces recommandations visent également à permettre aux groupes de femmes ainsi qu'aux autres personnes intéressées aux répercussions du régime fiscal sur les femmes de disposer des renseignements susceptibles de les aider à préparer leurs mémoires au gouvernement sur les questions liées à la politique fiscale. À l'annexe A de cette étude, on préconise l'utilisation de données statistiques sur la réalité socio-économique des femmes pour l'élaboration de la politique fiscale et on présente une liste de 10 questions dont il faudrait tenir compte chaque fois qu'on envisage d'apporter des modifications au régime fiscal. Il est à espérer que ces questions permettront aux décisionnaires et à d'autres personnes de déterminer si une mesure donnée est susceptible d'avoir des répercussions défavorables sur les femmes et, le cas échéant, de trouver des moyens d'éviter ces répercussions.

INTRODUCTION

> [TRADUCTION] Rien n'indique que, durant les 50 premières années d'imposition du revenu au Canada, quiconque ait porté quelque attention aux effets sur les femmes de ces politiques et d'autres encore. Les femmes demeuraient essentiellement privées de leurs droits; le fait est qu'elles n'avaient à peu près pas accès aux processus politiques et bureaucratiques. Elles ne bénéficiaient pas non plus d'un accès aux professions dans les domaines juridique, comptable et fiscal, pas plus qu'aux types de postes qui auraient pu rendre possible une enquête systématique, sous quelque forme que ce soit (Lahey 1988 : 378).

Bien que les répercussions des politiques fiscales sur les femmes aient fait l'objet de certaines études au cours des 30 années écoulées depuis la période dont il est question dans la citation qui précède, il reste encore beaucoup de travail à accomplir[1]. Depuis sa mise en place en 1917[2], le régime fiscal du Canada a évolué pour devenir beaucoup plus qu'un instrument d'accroissement des recettes. Au fil des ans, il est devenu un outil socio-économique fort puissant, qui intervient de plus en plus dans la prestation des programmes sociaux. À l'instar du rôle du régime fiscal, certaines des réalités socio-économiques des femmes ont également évolué. Un nombre sans précédent de femmes sont sur le marché du travail rémunéré; elles sont plus nombreuses à vivre seules et moins nombreuses à vivre une relation avec un homme. Pourtant, certaines choses ne changent pas. Le travail des femmes à la maison demeure sous-évalué et n'est pas considéré comme un travail productif; les femmes sont encore les principales responsables du soin des enfants; et un nombre disproportionné de femmes seules vivent sous le seuil de la pauvreté.

À ce jour, on n'a réalisé aucune analyse détaillée des répercussions sur les femmes du recours au régime fiscal pour la prestation des programmes sociaux. Au Canada, à peu près aucune recherche n'évalue l'efficacité et l'équité du recours au régime fiscal pour le financement des programmes sociaux[3]. Le gouvernement publie des comptes de dépenses fiscales qui quantifient le coût de chaque mesure fiscale qu'on estime s'écarter du régime fiscal normatif et qui est donc une mesure de contrôle des dépenses[4]. Toutefois, ces comptes ne présentent aucune répartition selon le sexe. On peut tirer uniquement des informations limitées des comptes de dépenses fiscales en raison de leur nature quantitative plutôt que qualitative. C'est-à-dire que ces comptes n'examinent pas les répercussions, sur des particulières ou particuliers ou des groupes qui vivent des situations différentes, du recours aux dépenses fiscales pour financer des programmes sociaux[5]. Ce problème a incité l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD) à recommander, en 1991, que le « [TRADUCTION] gouvernement fédéral recueille et diffuse des données sur les *répercussions* du régime fiscal, selon le sexe » (ANFD 1991b : 4; c'est nous qui soulignons).

Cette étude porte avant tout sur les répercussions sur les femmes (comparativement aux hommes) de la prestation de programmes sociaux au moyen du régime fiscal. Elle situe l'analyse dans la réalité socio-économique des femmes et reconnaît que celles-ci ne constituent pas un groupe monolithique. Leur expérience est tributaire des différences qui

existent entre elles, différences qui sont la conséquence de conditions sociales comme la race, l'âge, l'orientation sexuelle, la classe sociale et les handicaps. Sans pour autant nier la valeur du recours aux outils traditionnels d'analyse de la politique fiscale pour évaluer les mesures fiscales, cette étude fonde son analyse sur l'égalité entre les divers groupes de la société. Les mesures fiscales qui servent à dispenser les programmes sociaux font l'objet d'une analyse du point de vue de l'égalité entre les sexes.

Il s'ensuit un examen des différences entre les répercussions sur les femmes et sur les hommes des dépenses fiscales utilisées pour subventionner les programmes sociaux. Plutôt que de formuler des recommandations précises en matière de politiques, l'étude envisage des possibilités de réforme qui ouvrent la voie à diverses façons d'aplanir les inégalités. Nous voulons ainsi susciter un débat au sujet de la démarche la plus pertinente entre les responsables de l'élaboration des politiques fiscales, les groupes de femmes et les autres parties intéressées. L'étude comporte également des recommandations, à l'intention des responsables de la politique fiscale et d'autres intervenantes et intervenants, qui visent à permettre aux décisionnaires de prendre directement en considération les répercussions sur les femmes des mesures fiscales proposées. Ces recommandations permettront de réduire et, si cela est possible, d'éliminer toute disparité entre les sexes que pourrait engendrer l'adoption d'une disposition fiscale donnée.

Le chapitre 1 présente les questions qui sont au coeur de cette étude. On y trouve un aperçu des règles fiscales ainsi qu'un examen des buts qui sous-tendent le régime fiscal canadien. On y traite de l'évaluation des mesures fiscales en fonction de critères tels que l'équité, la neutralité et la simplicité, et on y étudie en profondeur la pertinence d'une analyse axée sur l'égalité. On y aborde aussi le concept des dépenses fiscales. Ce chapitre, et c'est là un point important, souligne le besoin d'approfondir les questions concernant les répercussions de certaines mesures fiscales sur les femmes, de façon à tenir compte des réalités socio-économiques des femmes et des différences entre elles.

Le chapitre 2 examine les subventions fiscales liées aux enfants. Ces subventions ont une influence directe sur les femmes, qui ont tendance à être les principales responsables des soins donnés aux enfants. On y présente en détail le fonctionnement de la déduction pour frais de garde d'enfants et de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, ainsi que les problèmes posés par les dépenses à ce chapitre.

Le chapitre 3 porte sur les subventions fiscales pour l'épargne-retraite. Il y est question des dégrèvements fiscaux pour les cotisations aux régimes de pension agréés (régimes de retraite professionnels) et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, ainsi que des revenus tirés de ces régimes. Ce chapitre aborde les rapports entre cette méthode de financement de l'épargne-retraite et la pauvreté que connaissent tant de femmes à la retraite.

Le chapitre 4 porte sur les autres subventions fiscales qui ont répercussions différentes selon le sexe. Il s'agit de subventions pour les personnes à charge, comme le montant pour conjoint et la capacité de transférer au conjoint certains crédits d'impôt inutilisés. Les subventions fiscales pour les personnes handicapées et pour celles qui prennent soin de membres de leur famille sont également abordées.

L'annexe A formule des recommandations précises visant à aider les responsables de l'élaboration de la politique fiscale et les groupes de femmes à s'assurer qu'aucune mesure fiscale proposée n'exerce d'effets plus défavorables sur les femmes que sur les hommes.

Il y a lieu d'énoncer d'emblée les limites d'une étude de cette nature. Tout d'abord, celle-ci porte sur le régime fiscal fédéral, et non sur les régimes provinciaux. Puisque le Québec administre son propre régime fiscal, on y aborde les règles du Québec lorsqu'elles diffèrent des règles fédérales. Ensuite, l'étude s'en tient à une analyse des règles de l'impôt sur le revenu qui prévoient des subventions pour les programmes sociaux. Il ne s'agit pas d'un examen des répercussions globales du régime fiscal sur les femmes. Par conséquent, nous n'entrons pas dans le détail de questions comme les unités d'imposition les plus pertinentes et la non-imposition du revenu théorique[6]. Enfin, nous n'abordons pas toutes les mesures qui ont trait au financement des programmes sociaux. L'étude ne porte que sur les mesures qui défavorisent les femmes par rapport aux hommes.

Notes

[1] Au cours des quelque 10 dernières années, plusieurs rapports de recherche se sont intéressés aux femmes et à l'impôt. Voir, par exemple, CCCSF (1987); Lahey (1988); ANFD (1991); Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992).

[2] *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu*, S.C. 1917, c. 28.

[3] Au Canada, de nombreux écrits traitent de l'utilisation des dépenses fiscales sans pour autant tenir compte des différences entre les sexes. Voir, par exemple, Bruce (1988); Domingue (1988); Doern (1989); Maslove (1991); Lindquist (1994); Perry (1995).

[4] Le chapitre 1 approfondit le concept d'analyse des dépenses fiscales et la nature des mesures fiscales qui peuvent être considérées comme des dépenses.

[5] Les plus récents comptes de dépenses fiscales du Canada sont ceux de 1999.

[6] Le revenu théorique est le revenu gagné en nature. Dans ce contexte, on pose l'argument que la valeur du travail non rémunéré des femmes au foyer est un revenu théorique et que le fait de ne pas en tenir compte à des fins fiscales pose problème. À moins que le régime fiscal ne reconnaisse la valeur de la production ménagère soit en le frappant d'un impôt, soit en accordant un dégrèvement fiscal aux femmes qui sont sur le marché du travail rémunéré, ces dernières se trouvent défavorisées par rapport aux femmes qui travaillent exclusivement au foyer sans être rémunérées. En effet, les femmes qui travaillent à l'extérieur du foyer doivent acheter des services ménagers ou renoncer à du temps de loisir pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille. La littérature féministe a été la scène de certains débats sur la façon de compenser la non-imposition de ces montants. Voir, par exemple, Staudt (1996).

1. INTRODUCTION À L'ANALYSE DE LA POLITIQUE FISCALE

Aperçu du régime fiscal

> Il y a de toute évidence beaucoup à faire pour débarrasser le régime d'impôt sur le revenu de ses dispositions manifestement discriminatoires, ainsi que de son parti pris systémique contre les femmes (Maloney 1987 : 48).

Le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux perçoivent de l'impôt sur le revenu. Cet impôt est calculé en fonction du revenu gagné par une particulière ou un particulier n'importe où au monde. La *Loi de l'impôt sur le revenu*[1] prévoit un calcul des impôts en fonction de la source du revenu; ainsi, des règles différentes peuvent s'appliquer au calcul de ce revenu selon sa source. Les principales sources de revenu sont le revenu d'emploi, le revenu d'entreprise, le revenu de biens, les autres revenus et les gains en capital. La *Loi* oblige les contribuables à calculer le revenu net en incluant certains montants de chaque source de revenu et en se prévalant des déductions permises. Le revenu imposable est le revenu net, moins toute autre déduction tellé que les pertes reportées des années précédentes. L'impôt fédéral à payer est un pourcentage du revenu imposable. À l'heure actuelle, il existe trois taux d'imposition à l'échelon fédéral (17 p. 100 sur la première tranche de revenu de 29 590 $, 26 p. 100 sur le revenu de 29 590 $ à 59 180 $, et 29 p. 100 sur les sommes dépassant 59 180 $). Une fois l'impôt fédéral calculé, le contribuable peut appliquer tout crédit d'impôt fédéral non remboursable auquel il est admissible, ce qui a pour effet de réduire l'impôt à payer. Parmi ces crédits d'impôt, mentionnons les crédits d'impôt personnels, le montant pour conjoint, le montant pour personne à charge, le crédit d'impôt pour dons de bienfaisance et le crédit d'impôt pour les contributions politiques. L'étape suivante consiste à calculer la surtaxe fédérale, qui équivaut à 3 p. 100 de l'impôt de base à payer, jusqu'à un maximum de 250 $. Enfin, on déduit de l'impôt tout crédit d'impôt remboursable disponible et, si le revenu imposable est réduit à zéro, le crédit peut donner droit à un remboursement, même s'il n'y avait aucun impôt à payer. Parmi les crédits d'impôt remboursables, mentionnons le crédit pour Taxe sur les produits et services (TPS) et la Prestation fiscale canadienne pour enfants.

Le gouvernement fédéral et toutes les provinces, exception faite du Québec, ont conclu des ententes en vertu desquelles le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur le revenu au nom des provinces[2]. Le Québec impose et perçoit son propre impôt sur le revenu, en vertu d'un régime semblable au régime fédéral, bien qu'il en soit totalement indépendant. Les provinces qui ont conclu des ententes sur la perception des impôts avec le gouvernement fédéral prélèvent un impôt sur le revenu qui représente un pourcentage de l'impôt fédéral à payer. Le montant de l'impôt provincial varie d'une province à l'autre. Pour l'année d'imposition 1998, les taux s'échelonnaient entre un sommet de 69 p. 100 à Terre-Neuve (auquel il fallait ajouter une surtaxe de 10 p. 100 sur l'impôt provincial supérieur à 10 000 $) et 42,75 p. 100 en Ontario, province qui pratique le taux le plus bas. Les ententes permettent également aux provinces d'offrir aux contribuables certains crédits d'impôt provinciaux.

Au Québec, il existe trois taux d'imposition : 20 p. 100 sur la première tranche de revenu de 25 000 $, 23 p. 100 sur le revenu dépassant 25 000 $ et inférieur à 50 000 $, et 26 p. 100 sur tout revenu supérieur à 50 000 $. Bien que la structure du régime fiscal québécois soit semblable à celle du régime fédéral, certaines dispositions diffèrent. Cette étude traite des règles fiscales québécoises visant à subventionner les programmes sociaux dans la mesure où elles diffèrent des règles fédérales.

Buts d'un régime fiscal

> Les impôts dépendent de choix que nous avons pris collectivement au sujet des biens et des services à fournir par le gouvernement et de la proportion des revenus de la société à redistribuer parmi ses membres, de la manière de percevoir les revenus dont nous avons besoin pour fournir ces biens et ces services, et de la façon d'utiliser le système fiscal pour influencer les décisions des particuliers (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993 : 30).

Un régime fiscal est un programme gouvernemental polyvalent. On pourrait dire que, en raison de la portée de ses répercussions, c'est l'outil d'intervention le plus important dont dispose le gouvernement; il touche toute la population canadienne, tous les jours et de bien des façons fort différentes. De toute évidence, l'un de ses principaux objectifs est de produire des recettes pour financer les programmes de l'État, mais ce n'est là qu'une dimension de son rôle. Notre régime fiscal sert de plus en plus à poursuivre d'autres buts, quoique l'ordre de priorités de ces buts varie de temps à autre, au gré de l'évolution du climat politique[3]. Parmi les autres fonctions du régime fiscal, mentionnons la redistribution des ressources économiques lorsque le marché privé n'arrive pas à le faire, la redistribution du revenu pour réduire les inégalités entre les riches et les pauvres, l'imposition de coûts supplémentaires afin de remplir des fonctions de réglementation et la stabilisation de l'économie. Divers outils servent à poursuivre différents buts. C'est pourquoi, par exemple, les taux d'imposition marginaux progressifs visent à garantir une répartition du revenu disponible plus équitable que si tous les contribuables étaient imposés au même taux, peu importe leur revenu. La fonction du régime fiscal qui touche les dépenses fiscales est la plus pertinente pour cette étude. Les dépenses fiscales sont utilisées à diverses fins, qu'il s'agisse de redistribuer des revenus, de favoriser un certain comportement économique et, dans le contexte de cette étude, de subventionner des programmes sociaux, fonction d'une importance capitale. Nous approfondissons ci-dessous cette fonction que sont les dépenses fiscales.

Équité d'un régime fiscal

> [TRADUCTION] La mise en place d'un régime fiscal équitable dans une démocratie est considérée à juste titre comme une question sociale et économique de grande importance (Head 1993 : 4).

L'analyse traditionnelle de la politique fiscale a évalué l'effet des mesures fiscales et, jusqu'à un certain point, leur équité à la lumière de trois facteurs particuliers — l'équité horizontale et verticale, la neutralité et la simplicité. Ces critères s'appuient sur les valeurs normatives de l'imposition du revenu, fondées sur la capacité de payer et reconnaissant que

certains sont plus capables de contribuer que d'autres, et sur le recours à l'imposition comme outil de redistribution du revenu. Ce qui distingue l'imposition fondée sur la capacité de payer, c'est la progressivité du régime fiscal. Un régime de ce genre établit des taux d'imposition progressifs; ainsi, les personnes qui gagnent un revenu supérieur versent des impôts à un taux supérieur sur cette part du revenu plus élevée.

L'équité horizontale renvoie à l'exigence de traiter également des personnes égales. Autrement dit, toutes les personnes se trouvant dans une situation semblable devraient être traitées de la même façon. C'est pourquoi, par exemple, on pourrait soutenir que deux personnes gagnant le même revenu devraient payer les mêmes impôts. Mais l'équité horizontale est un concept de plus en plus difficile à cerner. Le point capital, pour déterminer si l'on respecte ce critère, est de savoir quelles personnes se trouvent dans une « situation semblable ». Par exemple, comme l'a fait remarquer Neil Brooks (1993), l'opinion de longue date en matière de politiques fiscales, selon laquelle deux personnes ayant le même revenu doivent payer le même impôt, est remise en question au nom d'une baisse de l'impôt des riches. Selon l'argument, ce point de comparaison signifie que le rendement des épargnes des particulières et des particuliers est inclus dans le revenu, ce qui porte préjudice aux personnes plus économes. Ainsi, d'aucuns préconisent que le point de comparaison devienne non pas le montant du revenu gagné par chaque personne, mais plutôt la valeur de sa consommation. Ce type d'analyse porte atteinte au principe fondamental de l'imposition fondée sur la capacité de payer.

L'équité verticale exige que les personnes se trouvant dans des situations différentes soient traitées en conséquence. Là encore, le critère est étroitement lié au principe de l'imposition fondée sur la capacité de payer. On pourrait soutenir que le respect du principe d'équité verticale a perdu du terrain au fil du temps, surtout depuis la « réforme fiscale » de 1987. À l'époque, le nombre de taux d'imposition est passé de 10 à 3, et le taux fédéral maximum, de 34 à 29 p. 100. Même si nous avons vu augmenter les taux d'imposition maximums en raison des surtaxes, le régime n'est pas aussi progressif qu'avant la réforme de 1987[4]. De plus, l'avènement de la TPS — taxe à la consommation à taux fixe — a réduit davantage la progressivité du régime fiscal[5]. En outre, on préconise souvent dans de nombreux milieux, y compris au sein de plusieurs gouvernements provinciaux, une diminution générale des taux d'imposition. Cette mesure pourrait porter encore plus atteinte à la progressivité du régime, ce qui minerait davantage l'équité verticale du régime fiscal.

Selon le critère de neutralité, le régime fiscal ne doit pas fausser les choix économiques et sociaux des contribuables. Par exemple, la décision de faire partie ou non de la main-d'oeuvre rémunérée ou de dépenser de l'argent plutôt que d'épargner ne devrait pas être assujettie aux modalités du régime fiscal. Ce concept de neutralité est fondé sur la crainte que la distorsion des choix économiques entraîne une mauvaise affectation des ressources parce que les contribuables pourraient choisir d'affecter leur argent à des activités qui font l'objet d'un traitement fiscal préférentiel plutôt qu'à celles qui ne bénéficient pas d'un tel traitement. Mais ce ne sont pas les seuls choix économiques qui ne devraient pas être faussés par le régime fiscal. Les choix sociaux, tels que le choix de se marier ou de vivre en union libre, ou encore de demeurer célibataire, ne devraient pas être faits en raison d'un traitement fiscal préférentiel accordé à un mode de vie par rapport à un autre.

Si le terme « régime fiscal simple » peut sembler un oxymoron, il est évident que la plupart des gens seraient d'accord pour que le régime fiscal soit aussi simple que possible. Il est important que les contribuables comprennent les répercussions des règles fiscales sur eux-mêmes et sur leurs activités. Il importe également que le fisc soit en mesure d'administrer le régime, ce qui devient de plus en plus difficile à mesure qu'il se complexifie. Ainsi, la simplicité est un autre critère à la lumière duquel nous jugeons l'efficacité du régime fiscal.

Bien que les principes dont il a été question précédemment soient un fondement important de notre régime fiscal, certains auteurs et auteures ont récemment fait valoir que l'analyse traditionnelle de la politique fiscale avait omis un élément très important — l'égalité entre les divers groupes de la société[6]. Maureen Maloney (1994 : 118), par exemple, a souligné ce qui suit : « [TRADUCTION] Bien que les interprétations actuelles de l'équité, tant verticale qu'horizontale, puissent permettre de repérer les préjugés fondés sur la classe sociale, elles ne vont pas assez loin parce qu'on ne reconnaît généralement le besoin d'équité qu'en regard de la répartition du revenu ». L'évaluation du régime fiscal en fonction de l'égalité n'a pas une portée aussi restreinte que certaines des approches dont il a été question précédemment. Elle exige un examen des répercussions des règles sur certains groupes de la société afin de déterminer s'il y a préjudice. Dans cette étude, ce sont les femmes qui font l'objet d'un tel examen, bien qu'il s'agisse, comme nous l'expliquerons plus loin, de femmes aux identités sociales différentes.

Toute analyse de l'application égale des règles fiscales doit tenir compte du fait que le concept de l'égalité déborde, dans ce contexte, le cadre de la seule égalité formelle. L'analyse doit aussi englober le concept d'égalité matérielle. Une approche fondée sur l'égalité formelle traiterait toutes les personnes de la même façon, peu importent les différences entre elles. On a dit que cette approche « ne réussit pas à créer une égalité réelle, car elle n'englobe ni ne reconnaît l'inégalité des conditions » (Brodsky et Day 1989 : 162). Selon ces auteures, l'égalité matérielle reconnaît que, pour atteindre l'égalité, des groupes différents de la société peuvent exiger un traitement différent. C'est ainsi que la Cour suprême du Canada s'est exprimée :

> En fait, la véritable égalité peut fort bien exiger qu'elles soient traitées différemment. Donc, en termes simples, on peut affirmer qu'une loi qui prévoit un traitement identique pour tous et l'égalité de traitement entre « A » et « B » pourrait fort bien causer une inégalité à « C », selon les différences de caractéristiques personnelles et de situations. Pour s'approcher de l'idéal d'une égalité complète et entière devant la loi et dans la loi — et dans les affaires humaines une approche est tout ce à quoi on peut s'attendre — *la principale considération doit être l'effet de la loi sur l'individu ou le groupe concerné* [c'est nous qui soulignons][7].

Dans le contexte fiscal, le non-sexisme de la législation fiscale est un exemple d'égalité formelle. Chaque disposition s'applique autant aux hommes qu'aux femmes; pourtant, comme nous le soutenons, les femmes subissent des inégalités matérielles considérables

comparativement aux hommes lorsqu'il est tenu compte des répercussions du régime sur elles.

On ne saurait douter que la *Charte canadienne des droits et libertés*[8], en particulier le paragraphe 15(1)[9], ait exercé un effet marquant sur notre conception de l'égalité et de la façon d'y arriver. La signification de « la même protection et [le] même bénéfice de la loi » a fait l'objet de nombreux débats et réflexions, devant les tribunaux et ailleurs. Dans le contexte fiscal, la Cour suprême du Canada a entendu ces dernières années deux contestations en matière de discrimination sexuelle invoquant l'article 15. Dans *Symes c. Canada*[10], une avocate en exercice a soutenu que ses frais de garde d'enfants devaient être déductibles à titre de dépenses d'entreprise, tandis que dans *Thibaudeau c. Canada* (MRN)[11] une femme qui recevait une pension alimentaire de son ex-conjoint a soutenu que l'obligation d'inclure les paiements de pension alimentaire dans son revenu constituait une discrimination à son endroit en raison de son sexe. Les deux femmes ont perdu leur cause, mais la loi, son application aux femmes et le concept de l'égalité ont fait l'objet d'un examen très attentif. Pour déterminer si l'application de la loi était ou non source d'inégalité, la juge L'Heureux-Dubé (dissidente) a adopté une approche à laquelle nous souscrivons dans la présente étude. En jugeant sexiste le refus de considérer la déduction des frais de garde d'enfants à titre de dépenses d'entreprise, elle a tenu compte de l'*impact* de la règle sur Symes. De plus, elle a, ce faisant, adopté une approche contextuelle et tenu compte des réalités socio-économiques des femmes. Elle a déclaré ce qui suit :

> Un examen de la jurisprudence sur l'interprétation du terme « dépense d'entreprise » révèle clairement que ce domaine du droit est basé sur la conception traditionnelle d'entreprise comme une entreprise masculine et que le concept de dépense d'entreprise a été interprété en fonction des besoins des *hommes* d'affaires. Cette réalité n'est ni étonnante ni sinistre parce que la preuve indique bien que ce n'est qu'assez récemment que les femmes ont commencé à jouer un plus grand rôle dans le milieu des affaires comme dans d'autres secteurs d'ailleurs, comme le droit et la médecine. La définition de « dépense d'entreprise » a été formulée en fonction de la situation des hommes d'affaires et de la façon dont ils font affaire [...] En conséquence, ce sont actuellement des critères établis par des hommes qui forment la toile de fond des prémisses en vertu desquelles on détermine si une dépense donnée constitue ou non une dépense légitime d'entreprise. Compte tenu de cette toile de fond, il est peu étonnant que les frais de garde d'enfants aient été considérés comme non pertinents pour ce qui est de tirer un revenu de l'entreprise ou de faire produire un revenu à l'entreprise, et plutôt comme une dépense personnelle non déductible[12].

À ce jour, l'analyse des politiques fiscales fédérale et provinciale n'a pas vraiment tenu compte des répercussions des règles fiscales sur les femmes collectivement. Le Canada ne fait pas cavalier seul à cet égard. Aucun pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'a procédé à un examen un tant soit peu systématique des répercussions de son régime fiscal sur les femmes. Le Canada a toutefois fait figure de chef de file à certains égards en incluant la classification selon le sexe, l'âge,

l'état civil, la situation géographique et le revenu dans les Statistiques fiscales (maintenant appelées Statistiques sur le revenu). Une autre étape importante est la publication des comptes des dépenses fiscales qui présentent le montant de toutes les dépenses engagées par l'entremise du régime fiscal. Ces comptes ne présentent toutefois aucune ventilation selon le sexe, ce qui est une grave omission.

Analyse des dépenses fiscales

> [TRADUCTION] Le recours au régime fiscal pour améliorer le niveau de vie des gens est aussi vieux que le régime fiscal fédéral lui-même. À la différence marquée des transferts par l'entremise des programmes classiques de sécurité ou d'aide sociale, dont le coût et l'administration font continuellement l'objet de surveillance, de commentaires et d'études de la part de la population, les avantages fournis par l'entremise du régime fiscal ont été soustraits à l'examen du public (Guest 1997 : 189).

Le concept d'analyse des dépenses fiscales est au coeur même de cette étude. Il forme le cadre théorique qui, de concert avec le concept d'égalité, nous permet de déterminer si oui ou non les règles fiscales dont il est question dans ce rapport donnent des résultats équitables lorsqu'elles sont appliquées aux femmes.

En 1973, Stanley Surrey a publié l'ouvrage classique dans lequel il formulait le concept de dépense fiscale. Il soutenait que toute mesure, comme les exclusions du revenu, les déductions, les impôts différés ou les crédits d'impôt, qui s'écarte d'un régime fiscal normatif[13] est une dépense fiscale[14]. C'est-à-dire qu'au lieu de financer un programme ou une activité donnés au moyen d'une subvention directe, on verse cette subvention par l'entremise du régime fiscal. Ce concept en a inspiré beaucoup, dont le gouvernement fédéral, qui intègre l'analyse des dépenses fiscales dans le processus budgétaire et publie des comptes annuels qui énumèrent le coût de chaque dépense fiscale. Ce cadre théorique a permis entre autres de comprendre que, puisque les mesures fiscales s'inscrivent dans un programme de dépenses, leur efficacité devrait être mesurée à l'aide de critères autres que les méthodes traditionnelles d'évaluation de la politique fiscale dont il a été question précédemment, comme l'équité, la neutralité, l'efficience économique et la simplicité. Des critères budgétaires, tels que l'efficacité de la mesure dans l'atteinte de son objectif, devraient intervenir davantage dans notre évaluation des dépenses fiscales. Nous irions jusqu'à dire que l'égalité est également un point important dont il faut tenir compte dans l'évaluation d'une mesure particulière. Étant donné qu'il y va de l'affectation de sommes considérables, il importe de déterminer qui profite de la dépense et, évidemment, qui n'en profite pas.

Le concept de dépense fiscale est fondé sur une analyse où l'on considère que le régime fiscal comprend deux volets. Tout d'abord, les règles fiscales techniques conçues pour produire des recettes, qui sont à la base du régime fiscal (le point de référence est le régime fiscal normatif), et ensuite, les règles qui s'écartent de ce point de référence, et qui sont des dépenses. Par conséquent, les déductions dans le calcul du revenu, les exemptions fiscales, l'impôt différé et les crédits d'impôt sont des dépenses fiscales dans la mesure où ils

s'écartent du point de référence. La question peut-être la plus controversée en ce qui a trait à l'analyse des dépenses fiscales concerne la définition des éléments qui constituent le point de référence et de ceux qui s'en écartent. On a abondamment traité de cette question[15], mais en fin de compte, l'analyse des dépenses fiscales est un outil analytique valide, pourvu que les critères utilisés pour déterminer quelles mesures sont des dépenses fiscales soient clairement énoncés. Le gouvernement du Canada considère que le régime d'imposition des particulières et des particuliers servant de point de référence comprend les taux d'imposition et les tranches de revenu, l'unité d'imposition (les particulières et particuliers), la période d'imposition (l'année civile) et le fait qu'on ne tienne pas compte de l'inflation (ministère des Finances 1998). Toute mesure qui s'écarte de ce point de référence est une dépense fiscale. Aux fins de la présente étude, les dépenses fiscales sont considérées comme celles qui figurent dans les derniers comptes de dépenses fiscales publiés par le gouvernement du Canada (ministère des Finances 1998).

La valeur de chaque dépense fiscale est calculée en fonction du revenu auquel renonce le gouvernement en raison de la mesure en cause. Il faut se souvenir que, lorsqu'on compare le coût des dépenses fiscales à celui d'une subvention directe, un dollar affecté à une dépense fiscale vaut souvent plus qu'un dollar de subvention directe pour le bénéficiaire. Cette situation se produit lorsque les sommes reçues sous forme de subvention directe doivent être ajoutées au revenu pour usage fiscal. Par exemple, une dépense fiscale comprenant une déduction de 100 $ dans le calcul du revenu vaudrait 40 $ pour une particulière ou un particulier qui paie 40 p. 100 d'impôt au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial. Par ailleurs, une subvention directe de 40 $ n'équivaudrait qu'à 24 $ de revenu après impôt, une fois payé l'impôt calculé à un taux de 40 p. 100 (16 $).

Le Canada a été un chef de file dans la publication des comptes de dépenses fiscales détaillant le coût de chacune de ces dépenses. Les premiers comptes de dépenses fiscales ont été publiés en 1979 et, depuis 1992, ces comptes sont publiés chaque année[16]. Nombre de provinces, y compris la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et l'Alberta, ont publié de temps à autre des comptes de dépenses fiscales (Lindquist 1994). Bien que le Québec n'ait pas publié de comptes de dépenses fiscales, il a toutefois publié en 1993 un document de travail qui dressait la liste de plusieurs incitatifs fiscaux destinés à stimuler la croissance économique, assortie d'estimations du coût de ces incitatifs (Québec 1993).

L'analyse des dépenses fiscales a également été intégrée au processus budgétaire du gouvernement fédéral. À la fin des années 1970, le gouvernement fédéral a adopté le Système de gestion de secteurs de dépenses (SGSD). Ce système devait permettre d'exercer un plus grand contrôle sur les dépenses fiscales. On espérait en arriver à ce que les dépenses fiscales ne constituent plus de l'argent « gratuit » que les ministères pourraient affecter librement. Si un ministère arrivait à convaincre le ministère des Finances de la pertinence d'une dépense fiscale donnée, le coût de cette dépense attribuable à la perte des recettes fiscales était déduit du montant total affecté à l'ensemble des dépenses du ministère. On a également tenté de diminuer le pouvoir du ministère des Finances en matière de dépenses fiscales et de s'assurer que le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification du gouvernement fédéral joue un rôle plus important. On a toutefois dit que non seulement le SGSD n'avait jamais fonctionné comme prévu, mais qu'il n'était plus que l'ombre de lui-même (Lindquist 1994).

De plus, le ministère des Finances demeure le premier responsable de l'administration des dépenses fiscales courantes et de l'évolution des nouvelles dépenses[17]. Étant donné le rôle prépondérant du ministère des Finances à titre de responsable de l'élaboration de la politique fiscale et des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, nous présentons dans le chapitre 5 des lignes directrices en vue d'aider le ministère à déterminer quelles pourraient être les répercussions sur les femmes de toute modification à la *Loi* concernant le financement des programmes sociaux.

On entend souvent dire que le milieu des affaires favorise le recours aux dépenses fiscales, tandis que les partisanes et partisans des politiques sociales s'opposent à l'utilisation de ces dépenses[18]. Parmi les préoccupations que soulève chez les groupes d'intervention sociale la prolifération des dépenses fiscales, mentionnons la nature occulte de ces dépenses, le fait qu'elles sont souvent mal ciblées et, peut-être au premier chef, les privilèges accordés aux personnes à revenu élevé lorsque des subventions sont versées par l'entremise du régime fiscal. Ce dernier problème survient lorsque les dépenses fiscales prennent la forme de déductions dans le calcul du revenu. Les déductions valent davantage, sur le plan des économies d'impôt, pour les personnes dont le taux d'imposition est élevé que pour celles dont le taux d'imposition est faible. Par exemple, une déduction de 1 000 $ dans le calcul du revenu vaut 500 $ pour une personne à revenu élevé assujettie à un taux d'imposition combiné de 50 p. 100 aux échelons fédéral et provincial, mais seulement 200 $ pour une personne qui gagne moins et dont le taux d'imposition est de 20 p. 100. Évidemment, une dépense fiscale qui constitue une déduction dans le calcul du revenu ne vaut rien pour une personne qui ne paie aucun impôt[19]. Cette situation débouche sur ce qu'il est convenu d'appeler l'« effet tête-à-queue » : les personnes qui ont le plus besoin de la subvention en raison de leur faible revenu ne reçoivent aucune subvention, ou en reçoivent moins que les personnes à revenu élevé. Cette situation a incité de nombreux militants sociaux à soutenir que les dépenses fiscales devraient être converties en programmes de subventions directes (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993). Par ailleurs, si l'on continue à utiliser le régime fiscal pour offrir des programmes sociaux, la déduction d'impôt devrait être remplacée par un crédit d'impôt, dont le montant a la même valeur pour tous les contribuables, peu importe leur niveau de revenu.

Récemment, la position des militants sociaux concernant le rôle des dépenses fiscales dans le financement des programmes sociaux est devenue un peu plus ambivalente. Comme le signalait un commentateur (Doern 1989 : 91), les groupes sociaux

> [TRADUCTION] aimeraient profiter de certains des avantages sur le plan de la protection de la vie privée et de la souplesse qui découlent de l'exécution de programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal. Bon nombre de programmes sociaux étaient avilissants en raison de l'examen des moyens d'existence. Les bénéficiaires de la politique sociale n'aiment pas plus que les gens d'affaires les interventions bureaucratiques fondées sur les subventions. La logique de cette évolution a voulu que de nombreux groupes sociaux considèrent le régime fiscal comme un moyen moins avilissant de mettre en oeuvre la politique sociale, surtout s'il prenait la forme de crédits d'impôt remboursables.

Quels sont les avantages d'une analyse des dépenses fiscales? En deux mots, si l'on part du principe que de nombreuses mesures fiscales sont des mesures de contrôle des dépenses, le débat se porte sur les dépenses et non sur les impôts. Lorsqu'on se concentre sur les dépenses, les critères d'évaluation que nous appliquons sont très différents des critères appliqués lorsque nous considérons le régime fiscal uniquement comme un moyen de produire des recettes et de répartir les revenus. Comme l'a mentionné Neil Brooks : « [TRADUCTION] Il est illogique de soutenir qu'un programme de dépenses devrait être éliminé parce qu'il viole le critère fiscal d'équité horizontale ou de neutralité. On ne pourrait atteindre son but sans violer ces normes[20]. »

L'un des premiers avantages de l'analyse des dépenses fiscales est de permettre la quantification du montant consacré à un programme par l'entremise du régime fiscal. Comme nous l'avons vu, le gouvernement du Canada publie maintenant chaque année les comptes de toutes les dépenses fiscales. Les chiffres utilisés dans la présente étude sont, à moins d'avis contraire, tirés des derniers comptes de dépenses fiscales, publiés en 1999. En deuxième lieu, une analyse des dépenses fiscales nous incite à nous demander si la dépense fiscale évaluée est bien ciblée. La mesure fiscale permet-elle d'atteindre les buts recherchés? On peut aussi se demander si une mesure fiscale est rentable ou s'il y a une façon moins coûteuse d'exécuter le programme, par exemple au moyen d'une subvention directe. La question peut-être la plus importante à se poser dans le contexte de cette étude est de savoir si les subventions versées par l'entremise d'une dépense fiscale sont affectées de façon équitable. Autrement dit, y a-t-il des gens qui devraient avoir accès à la subvention et qui en sont privés? Y a-t-il des personnes qui reçoivent une moindre part de la subvention que d'autres, sans raison valable? Si l'on répond par l'affirmative à ces deux questions, il ne s'ensuit pas pour autant que le régime fiscal n'a aucun rôle à jouer et qu'il faudrait recourir à une subvention directe plutôt qu'à une dépense fiscale. Cela signifie peut-être tout simplement qu'il faudrait repenser la mesure fiscale pour corriger l'inégalité d'accès.

On a débattu, au fil des ans, de l'opportunité même du recours au régime fiscal pour verser une subvention. Neil Brooks (1986) décrit la position adoptée au départ par Stanley Surrey, qui a été le premier à appliquer le terme « dépense fiscale » aux programmes de dépenses exécutés par l'entremise du régime fiscal. À l'origine, Surrey était nettement en faveur de l'élimination complète des dépenses fiscales du régime fiscal pour les remplacer par des subventions directes. Sa position s'est toutefois atténuée avec le temps, et il a fini par reformuler la question et par se demander comment les programmes de subvention du gouvernement devraient être conçus (Brooks 1986). Dans la présente étude, bon nombre des options de réforme préconisent le maintien d'une dépense fiscale, à condition qu'elle soit repensée pour redresser les inégalités au chapitre des répercussions. L'étude ne prône pas l'élimination des dépenses fiscales, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, soulignons la visibilité accrue des dépenses fiscales au cours des dernières années, en raison de la publication des comptes de dépenses fiscales. Cette visibilité accrue oblige le gouvernement à rendre davantage compte des dépenses engagées par l'entremise du régime fiscal. Ensuite, il ne faut pas négliger le fait que, étant donné la réalité politique et l'actuel processus budgétaire, il semble peu probable qu'on retire du régime fiscal des dépenses fiscales qui ont des répercussions inégales sur certaines personnes. Il serait plus facile pour un gouvernement qui a à coeur de financer les programmes sociaux par

l'entremise du régime fiscal de modifier une disposition particulière pour en rendre l'application plus équitable. C'est seulement si l'on estime que les contraintes du régime fiscal empêchent de régler le problème par une modification de la mesure fiscale que le programme devrait être retiré du régime fiscal et exécuté autrement, au moyen d'une subvention directe par exemple.

En conclusion, l'analyse des dépenses fiscales est un précieux outil d'évaluation des mesures fiscales qui constituent des programmes de dépenses. Il faut se réjouir de son utilisation dans le processus budgétaire du gouvernement; la publication des comptes de dépenses fiscales est une mesure vitale qui nous permet d'examiner certaines ramifications de l'octroi de subventions par l'entremise du régime fiscal. Dans cette étude, nous tentons de cerner les incidences pour les femmes de la prestation des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal et, ce faisant, d'ajouter l'élément qui est absent du débat sur les dépenses fiscales — une analyse des différences attribuables au sexe et de la façon dont les femmes sont désavantagées par rapport aux hommes.

Contexte socio-économique de la vie des femmes

> Les femmes ne sont pas pauvres pour les mêmes raisons que les hommes et, en tant que groupe, elles font face à l'inégalité économique et à toutes ses ramifications. Le fait qu'on n'ait pas réussi à éliminer ces conditions est attribuable au refus des décisionnaires de reconnaître que la pauvreté et l'inégalité économiques comportent un élément fondé sur le sexe des personnes et compliqué encore davantage par le racisme et la discrimination basés sur une incapacité (Day et Brodsky 1998 : 8-9).

Toute analyse des répercussions sur les femmes de la prestation de programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal ne saurait se faire en vase clos. Il faut tenir compte de la réalité socio-économique des femmes dans la discussion parce qu'elle influe directement sur leur accès aux subventions fiscales, de même que sur la part de ces subventions qu'elles reçoivent. Lorsque le régime fiscal a vu le jour, en 1917, rares étaient les femmes qui travaillaient à l'extérieur du foyer. Un nombre beaucoup plus grand étaient mariées, et le bien-être financier des femmes dépendait davantage de tierces personnes, comme leur père et leur mari. Au fil des ans, certaines choses ont changé. Mais, comme nous le démontrons dans cette étude, les règles fiscales n'ont pas évolué au rythme de ces changements. Voici quelques facteurs socio-économiques importants qu'il faut garder à l'esprit.

- Les femmes ont tendance à gagner moins que les hommes et à être moins riches qu'eux[21].

- Les femmes de couleur, les femmes autochtones et les femmes handicapées gagnent moins que leurs homologues masculins et moins que les autres femmes (Statistique Canada 1995).

- Plus de femmes que jamais font partie de la population active, bien que bon nombre d'entre elles travaillent à temps partiel[22].

- Les femmes handicapées sont moins susceptibles d'être sur le marché du travail rémunéré que les hommes handicapés et les personnes non handicapées (Fawcett 1996).

- Le travail des femmes au foyer demeure sous-évalué et n'est pas considéré comme un travail « productif ». Ce facteur contribue également à la sous-évaluation du travail d'aidante et d'aidant, exécuté surtout par les femmes à l'extérieur du foyer, comme la garde des enfants. Les femmes demeurent les premières responsables du soin des enfants.

- Le nombre de familles monoparentales augmente au Canada, et ces familles sont surtout dirigées par des femmes[23].

- Les femmes autochtones et les femmes de couleur sont plus susceptibles que les femmes blanches d'être chefs de famille monoparentale[24].

- Les mères monoparentales représentent une proportion démesurée des pauvres[25].

- Plus de femmes que jamais vivent seules, et moins de femmes vivent dans le cadre d'une relation avec un homme (Statistique Canada 1997a).

Il faut tenir compte de tous ces facteurs socio-économiques lorsqu'on analyse les répercussions du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal, parce qu'ils interviennent directement, comme nous le montrons, dans le fait que les femmes reçoivent ou non ces subventions et, le cas échéant, dans le montant qu'elles reçoivent. Comme nous le démontrons, la réalité sociale et économique des femmes les empêche souvent d'avoir accès aux subventions fiscales, comparativement à l'accès dont jouissent les hommes; elle débouche aussi sur un accès différent, selon la situation de chaque femme.

Plusieurs autres questions d'importance doivent être prises en considération lorsqu'on se penche sur le contexte dans lequel vivent les femmes. En 1995, le gouvernement a mis un terme au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), programme de partage des coûts avec les gouvernements provinciaux, pour le remplacer par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)[26]. Le TCSPS est un programme de financement global dans le cadre duquel le gouvernement fédéral transfère des fonds aux provinces pour qu'elles les affectent à la santé, à l'enseignement postsecondaire et à l'aide sociale. Cette mesure a pour conséquence le transfert de responsabilités financières aux provinces, assorti d'une diminution correspondante du rôle du gouvernement fédéral comme surveillant et protecteur du filet de sécurité sociale canadien. Comme l'affirment Shelagh Day et Gwen Brodsky (1998 : 12) dans leur analyse des répercussions de cette restructuration sur les programmes sociaux canadiens :

> Il ne fait aucun doute que l'abrogation du RAPC, combinée avec l'adoption du TCSPS, représente une menace extrêmement grave pour le régime de sécurité sociale du Canada. D'un seul coup, le gouvernement fédéral a éliminé la réglementation de base et le cadre financier des éléments cruciaux d'un filet de sécurité national comprenant l'aide sociale, le service

> d'orientation et d'aiguillage, les garderies, les programmes de bien-être de l'enfance, les services de développement communautaire, l'aide juridique et les services aux personnes handicapées.

Les auteures illustrent ensuite les conséquences particulièrement défavorables pour les femmes de cette restructuration. La conclusion peut-être la plus importante à laquelle elles en arrivent dans le cadre de cette étude est que, parce que les programmes sociaux et, d'une façon plus générale, la politique sociale et économique, constituent un moyen primordial de respecter les engagements à l'égard de l'égalité et de remédier aux préjudices économiques subis par les femmes, on doit les élaborer en prenant à coeur l'objectif de promouvoir l'égalité des femmes (Day et Brodsky 1998). Cette proposition devrait s'appliquer à tous les programmes sociaux, peu importe le moyen utilisé pour exécuter le programme.

La restructuration des programmes sociaux au Canada est étroitement liée à la privatisation en cours de la responsabilité à l'égard du bien-être économique. La privatisation est une autre partie du tableau qui doit servir de toile de fond à l'étude des répercussions sur les femmes du recours au régime fiscal pour financer des programmes sociaux. L'effet néfaste de la privatisation sur les femmes est bien documenté[27]. Dans le contexte de cette étude, il importe de reconnaître que l'existence des programmes sociaux sur lesquels porte l'étude, tels que les frais de garde d'enfants et les pensions, dépend de plus en plus du secteur privé. Comme nous le montrons dans notre examen des règles fiscales qui s'appliquent à des programmes sociaux comme ceux-là, les subventions fiscales sont versées de façon à obliger la famille privée ou le marché privé à jouer un rôle de plus en plus important dans l'exécution de ces programmes. Là encore, les répercussions de ces politiques sont, comme nous le décrivons, néfastes pour les femmes.

Le fait de situer l'analyse dans le contexte de la réalité socio-économique des femmes comporte une autre dimension très importante. Les femmes ne forment pas un groupe monolithique. Elles revêtent des identités sociales différentes. Toute analyse des répercussions des règles fiscales sur les femmes doit prendre en considération les différences entre les femmes, sur le plan par exemple de la race, de l'ethnie, de l'orientation sexuelle, de la classe et de l'incapacité. Aussi, bien que, par exemple, on puisse prétendre que, en raison de leur faible revenu, certaines femmes n'ont pas le même accès que les hommes à certaines dépenses fiscales, comme celles liées aux cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite, on ne peut s'en tenir à la simple dimension de classe. Une deuxième question surgit : comment le manque d'accès est-il accentué pour les lesbiennes, auxquelles porte atteinte la non-reconnaissance de leur relation par la loi?

L'absence de données est l'obstacle le plus important à l'inclusion d'une analyse approfondie des variations dans les différences entre les femmes. Les statistiques fiscales publiées par l'Agence des douanes et du revenu du Canada, qui s'appuient sur des renseignements fournis par les contribuables dans leurs déclarations d'impôt sur le revenu, ne présentent aucune ventilation de l'information en fonction de la race, de l'orientation sexuelle ou des handicaps. Par conséquent, on en est réduit à formuler des hypothèses à partir d'autres statistiques socio-économiques et, à l'aide de ces hypothèses, à extrapoler les répercussions de mesures fiscales données sur divers groupes de femmes. Dans un même

ordre d'idées, on a très peu écrit au sujet des répercussions des règles fiscales sur les femmes vivant des situations différentes[28]. Par exemple, au Canada, rares sont les écrits sur les répercussions du régime fiscal sur les femmes de couleur; ce n'est que récemment que des travaux de ce genre ont été entrepris aux États-Unis[29]. Étant donné le manque de statistiques et d'écrits sur ces questions importantes, il faut de toute évidence adopter des mesures pour combler les lacunes afin de pouvoir procéder à une analyse éclairée des répercussions des règles fiscales sur toutes les femmes, peu importe leur identité sociale. Bien que cette étude porte avant tout sur les sexes et la classe sociale, nous ne ménageons aucun effort pour soulever des questions au sujet des répercussions, sur les femmes vivant des situations différentes, du recours au régime fiscal pour financer des programmes sociaux.

Recensement des mesures fiscales liées aux programmes sociaux

Cette étude porte avant tout sur les programmes sociaux subventionnés par le régime fiscal. Il importe donc de déterminer ce qui constitue un programme social. Fait intéressant, la documentation sur l'aide sociale n'a pas tendance à définir le terme « programme social ». Elle semble plutôt la tenir pour acquise. Pour cette étude, nous adoptons une définition en quatre volets. Les programmes sociaux doivent répondre à des besoins humains bien précis; ils doivent être administrés par le secteur public; ils doivent bénéficier d'un financement public complet ou partiel; enfin, ils doivent être offerts exclusivement aux résidents des administrations qui exécutent le programme (Amanor-Boadu et Martin 1995). Il faut lire cette définition de pair avec la liste des dépenses fiscales présentée dans les derniers comptes de dépenses fiscales publiés par le gouvernement du Canada. De plus, cette étude s'en tient à un examen des règles fiscales qui ont des répercussions bien définies selon les sexes et qui placent les femmes en situation de désavantage par rapport aux hommes. Ainsi, par exemple, des mesures comme le crédit d'impôt pour études, le crédit pour frais de scolarité, le crédit pour intérêt sur les prêts étudiants, le crédit en raison de l'âge, le crédit pour revenu de pension, le crédit pour TPS et le crédit d'impôt pour frais médicaux ne sont pas examinés[30]. Les subventions fiscales fédérales dont il est question dans cette étude sont les suivantes :

- la déduction pour frais de garde d'enfants;
- la Prestation fiscale canadienne pour enfant;
- la déduction fiscale pour les cotisations à un régime de pension agréé;
- la déduction fiscale pour les contributions à un régime enregistré d'épargne-retraite;
- l'abri fiscal que peuvent constituer à la fois les RPA et les REER;
- le crédit d'impôt pour conjointe ou conjoint;
- la possibilité de transférer les crédits inutilisés à la conjointe ou au conjoint;
- le crédit d'impôt pour personne handicapée;
- le crédit pour personne déficiente;
- le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels;

Les mesures québécoises dont il est question comprennent les crédits d'impôt remboursables pour les frais de garde d'enfant, l'allocation familiale du Québec et le crédit d'impôt pour adultes hébergeant leurs parents.

Il importe aussi de faire remarquer que les gouvernements fédéral et provinciaux financent de plusieurs façons les programmes sociaux, notamment au moyen de subventions directes autres que les dépenses fiscales. Comme cette étude s'intéresse avant tout au régime fiscal, nous nous concentrons sur les répercussions des règles fiscales sur les femmes, plutôt que sur une analyse des relations réciproques entre les programmes sociaux subventionnés par les impôts et les programmes subventionnés par d'autres moyens. Il importe néanmoins de garder à l'esprit que ces relations sont un facteur dont il faut tenir compte en décidant de la meilleure façon de subventionner une activité ou une entreprise particulière.

Notes

[1] *Loi de l'impôt sur le revenu,* L.R.C. 1985, (5[e] Supplément) c. 1-5, modifiée, ci-après appelée la Loi.

[2] *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces,* L.R.C. 1985, c. F-8. A. 7.

[3] On trouvera dans Brooks (1993) une excellente analyse de l'évolution des objectifs du régime fiscal.

[4] En fait, la structure des taux d'impôt sur le revenu est devenue de plus en plus régressive. La réforme en profondeur précédente du régime fiscal, en 1972, a engendré une réduction du nombre de taux d'imposition, qui est passé de 14 à 10, et un abaissement du taux fédéral maximum à 47 p. 100.

[5] On a accordé un crédit d'impôt pour la TPS lorsque la taxe a été adoptée, dans le but de réduire certains effets régressifs d'une taxe fixe (article 125.2 de la *Loi*). Il reste que le crédit n'atténue pas complètement l'effet régressif de la taxe. Voir Brooks (1990).

[6] Au Canada, le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a été le premier à remarquer cette omission. Voir Maloney (1987).

[7] *Andrews c. The Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143 à 165, juge McIntyre.

[8] *Charte canadienne des droits et libertés,* Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982,* annexe B à la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.) 1982, c. 11.

[9] Le paragraphe 15(1) dispose ce qui suit :

> 15(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi,

> indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge et les déficiences mentales ou physiques.

[10] [1993] 4 R.C.S. 695.

[11] [1995] 2 R.C.S. 627.

[12] [1993] 4 R.C.S. 695 à 798.

[13] Voir l'analyse qui suit concernant les règles qui font partie du régime fiscal normatif et qui sont donc considérées comme partie du point de repère. Les écarts de ce point de repère sont des dépenses fiscales.

[14] Dans une critique fascinante du texte de Stanley Surrey et de Paul McDaniel, intitulé *Tax Expenditures* et publié en 1984, Neil Brooks fait valoir que, bien que Surrey et McDaniel aient créé le terme « dépense fiscale », le concept du régime fiscal comme outil de dépense n'était pas nouveau. Brooks fait remonter l'évolution du concept à 1863 et à une attaque par William Gladstone contre l'exonération d'impôt sur le revenu pour les organismes de bienfaisance. Les arguments avancés par Gladstone ressemblent étrangement à bon nombre des arguments actuellement invoqués pour ne pas financer les programmes sociaux et économiques par l'entremise du régime fiscal. Par exemple, Gladstone disait ce qui suit de l'exonération : « [TRADUCTION] Ici, nous maintenons d'une année à l'autre et d'une génération à l'autre ce que nous nous plaisons à qualifier d'exonération, c'est-à-dire une subvention publique, mais une subvention publique que nous n'examinons ni ne pondérons jamais. Nous nous targuons d'être libéraux; nous laissons cette grande dépense dans l'ombre. » Et de poursuivre Gladstone : « [TRADUCTION] Si nous avons le droit de donner les fonds publics, nous n'avons aucun droit de les donner aveuglément. Nous sommes tenus de les donner avec discernement : tenus de les donner sous surveillance », cité dans Brooks (1986 : 684).

[15] Voir, par exemple, Bruce (1988), recueil de documents sur les dépenses fiscales qui approfondit cette question, et une série d'articles publiés dans *Canadian Taxation,* où des avocats et des économistes discutent de cette question. Voir Surrey (1979); LePan (1979); Smith (1979), McGillivray (1979); Lahey (1979).

[16] Voir Ministère des Finances, (1979). Des comptes de dépenses fiscales ont également été publiés en 1980 et en 1985, puis tous les ans depuis 1992.

[17] Sur la question de la dévalorisation du SGSD et du rôle du ministère des Finances, voir Poddar (1988).

[18] Voir, par exemple, Poddar (1988).

[19] Les seules dépenses fiscales qui profitent aux particulières et aux particuliers ne payant aucun impôt sont celles qui prennent la forme de crédits d'impôt remboursables, comme le crédit d'impôt pour la TPS et la Prestation fiscale canadienne pour enfants.

[20] Voir Brooks (1986). Cette recension donne aussi une réponse pertinente aux personnes qui voudraient faire fi de la question des dépenses fiscales lorsqu'elles préconisent une baisse des dépenses de l'État et qui s'opposeraient à l'abandon ou à la réforme des dépenses fiscales, sous prétexte que cette approche représente à leur avis une augmentation des impôts. Comme le souligne Brooks, l'abandon des dépenses fiscales est tout simplement une façon de comprimer les dépenses.

[21] Cette question est approfondie au chapitre 3, mais en 1995, le revenu total moyen de toutes les Canadiennes de 15 ans ou plus était d'environ 16 600 $, tandis que le chiffre correspondant pour les hommes était de 29 600 $. Voir Condition féminine Canada (1997).

[22] Le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans sur le marché du travail est passé de 75 p. 100, en 1989, à 78 p. 100, en 1998, tandis que le taux d'emploi des femmes de 25 à 54 ans grimpait de 70 p. 100, en 1989, à 73 p. 100, en 1998. Voir Statistique Canada (1999).

[23] Selon les données du recensement de 1996, les familles monoparentales dirigées par des femmes étaient plus de quatre fois plus nombreuses que celles dirigées par des hommes. Voir Statistique Canada (1997a).

[24] Par exemple, près de 15 p. 100 des femmes autochtones de plus de 15 ans et près de 18 p. 100 de toutes les femmes de couleur de plus de 15 ans sont des chefs de famille monoparentale, comparativement à 7 p. 100 de l'ensemble des femmes blanches de plus de 15 ans. Voir Statistique Canada (1992 : tableau 1.9).

[25] En 1997, 56 p. 100 des familles monoparentales dirigées par une femme vivaient dans la pauvreté. Voir Statistique Canada (1999b).

[26] *Loi d'exécution du budget* 1995, L.C. 1995, c. 17. La *Loi* précisait qu'aucun paiement ne serait versé sous le régime du RAPC après le 1er avril 1996 et qu'aucun paiement ne serait fait à une province après le 31 mars 2000. Le RAPC a été abrogé le 31 mars 2000.

[27] Par exemple, voir Boyd (1997).

[28] À notre connaissance, un article que nous avons écrit en 1994 est le seul qui porte exclusivement sur les répercussions du régime fiscal canadien sur les lesbiennes et les homosexuels. Bien que certains propos dans cet article soulignent les répercussions selon le sexe de certaines des règles et discutent de la façon dont les lesbiennes sont doublement défavorisées en raison de leur sexe et de leur orientation sexuelle, l'article porte avant tout sur les répercussions différentes des règles fiscales sur les lesbiennes et les homosexuels, comparativement aux personnes hétérosexuelles. Voir Young (1994). Un des indices qui laisse entendre qu'il y a lieu d'approfondir les études sur les répercussions des règles

fiscales sur les femmes (et les hommes) vivant une situation particulière, c'est que, de tous les travaux que nous avons publiés à ce jour, c'est le texte qui a attiré le plus d'attention, comme en témoignent les demandes d'exemplaires ou les permissions de citer accordées à d'autres publications.

[29] Voir, par exemple, Moran et Whitford (1996).

[30] Dans le cas du crédit d'impôt pour TPS, il faut mentionner que le montant de ce crédit ne suffit pas à compenser le coût de la TPS, et que cette insuffisance a des répercussions plus lourdes sur les femmes que sur les hommes parce que les femmes ont tendance à avoir un revenu moindre que celui des hommes et ont donc davantage besoin de ce crédit.

2. SUBVENTIONS FISCALES LIÉES AUX ENFANTS

> [TRADUCTION] Toutefois, le régime fiscal est un mécanisme inefficient, inéquitable et grossier pour atteindre les objectifs de l'État, quels qu'ils soient, qui visent à aider les familles à subvenir aux besoins des enfants (Brooks 1996 : 51).

Ce chapitre porte avant tout sur deux mesures fiscales qui visent le bien-être des enfants et de leurs parents, à savoir, la déduction pour frais de garde d'enfants et la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE). L'examen porte sur le but sous-jacent de ces dispositions ainsi que sur la question de savoir si elles produisent l'effet souhaité. Nous en arrivons à la conclusion qu'il faut repenser ces deux mesures pour qu'elles atteignent le but visé et que soient éliminées les iniquités actuellement engendrées par l'application des dispositions.

Déduction pour frais de garde d'enfants

Introduction

Le recours au régime fiscal pour subventionner les frais de garde d'enfants au Canada a fait l'objet d'un examen public minutieux lorsque Elizabeth Symes a contesté la non-déductibilité des frais de garde d'enfants à titre de dépense d'entreprise. Cette contestation, qui a débuté par le dépôt d'un avis d'opposition à un avis de nouvelle cotisation de Revenu Canada refusant la déduction de ces dépenses pour les années d'imposition 1983-1986, s'est terminée par un arrêt de la Cour suprême du Canada, en décembre 1996, selon lequel les dépenses pour frais de garde d'enfants ne sont pas déductibles dans le calcul du revenu d'entreprise[1]. La Cour a rendu une décision majoritaire selon laquelle, puisque l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit une déduction limitée des frais de garde d'enfants, toute déduction supplémentaire est interdite en vertu de la *Loi*. Dans cette section, nous nous pencherons sur la question du financement des frais de garde d'enfants par l'entremise du régime fiscal (au moyen d'une déduction des frais de garde d'enfants) et sur les répercussions de cette politique sur les femmes.

Il importe de souligner que le financement par le gouvernement fédéral des frais de garde d'enfants au Canada est assuré avant tout par l'entremise du régime fiscal, en particulier par une déduction dans le calcul du revenu, en vertu de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Avant avril 1996, un certain financement était également accordé par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), programme à frais partagés avec les gouvernements provinciaux qui offrait une aide limitée aux « personnes nécessiteuses ou à des personnes qui deviendront vraisemblablement des personnes nécessiteuses[2] ». Ce programme a toutefois été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), programme de financement global grâce auquel le gouvernement fédéral transfère des fonds aux provinces dans les domaines de la santé, de l'enseignement postsecondaire et de l'aide sociale. On ne sait trop quel sera l'impact de ce changement sur les programmes et services de garde d'enfants auparavant financés en vertu du RAPC, bien que l'un des objectifs avoués du TCSPS soit de financer les programmes sociaux de façon à accroître la souplesse des provinces[3]. On peut présumer que, étant donné

l'absence relative de conditions assorties à cette nouvelle méthode de financement, on respectera moins rigoureusement les normes nationales[4]. Cela signifie aussi que la tendance, observée au début et au milieu des années 1990, au financement par les provinces des frais de garde d'enfants se poursuivra (Friendly 1995). Par conséquent, le rôle de la déduction pour frais de garde d'enfants à titre de principale subvention pour les frais de garde devient particulièrement important[5].

Article 63 de la Loi

L'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit le seul allégement fédéral direct pour les frais de garde d'enfants[6]. Cette disposition, adoptée en 1972, avait apparemment pour but d'aider les femmes ayant des enfants à joindre les rangs de la main-d'oeuvre rémunérée. À l'époque, le ministre des Finances, Edgar Benson (1969) affirmait que le nouveau régime voulait avant tout profiter aux mères qui devaient travailler pour subvenir aux besoins de leur famille. Il est devenu évident que si tel est le but visé, la déduction est cruellement insuffisante, et ce, pour de nombreuses raisons. L'article 63 permet de déduire, dans le calcul du revenu, les frais de garde engagés relativement à un enfant admissible. Les frais de garde d'enfants admissibles comprennent l'argent versé pour les services de garde, les services de prématernelle et les frais payés à un pensionnat ou à une colonie de vacances, mais ces deux dernières dépenses sont assujetties à un plafond hebdomadaire. Les frais de garde doivent avoir été engagés pour permettre au contribuable ou à la personne assumant les frais d'entretien qui demeurait avec l'enfant de s'acquitter des tâches liées à un emploi, d'administrer une entreprise, d'effectuer des recherches subventionnées ou de fréquenter un établissement d'enseignement ou une école secondaire désignée, sous réserve de certaines conditions[7].

L'article 63 définit un enfant admissible comme l'enfant d'une ou d'un contribuable ou de la conjointe ou du conjoint d'une ou d'un contribuable, ou un enfant à charge d'une ou d'un contribuable ou du conjoint ou de la conjointe d'une ou d'un contribuable dont le revenu ne dépasse pas 7 044 $ pour l'année d'imposition 1999[8]. De plus, l'enfant doit être âgé de moins de 16 ans ou être un enfant à l'égard duquel on réclame le montant pour personne handicapée. En 1998 et pour les années d'imposition suivantes, la déduction pour frais de garde d'enfants est de 7 000 $ pour chaque enfant de moins de 7 ans ou pour un enfant à l'égard duquel on réclame le montant pour personne handicapée, et de 4 000 $ pour chaque enfant de 7 à 15 ans, ou pour un enfant qui n'est pas admissible à la déduction de 7 000 $, mais qui est atteint d'un handicap mental ou physique[9]. Le montant déductible est limité au moindre des deux montants décrits ou aux deux tiers du revenu gagné par la ou le contribuable durant l'année. Dans le cas des familles biparentales, la déduction doit être réclamée par la personne gagnant le revenu le plus faible, sauf si elle étudie à temps plein, est en prison, est incapable de prendre soin des enfants ou ne vit pas avec une autre personne pendant au moins 90 jours en raison d'une rupture. Par suite d'un changement récemment apporté aux règles adoptées dans le budget de 1996, les parents seuls ou les couples qui étudient à temps plein (y compris au niveau secondaire) ont maintenant le droit de déduire les frais de garde d'enfants à l'égard de tous les types de revenu. Il faut applaudir ce changement, puisqu'il permet aux femmes, à qui il peut arriver de suivre une formation pour retourner au travail, de profiter de la déduction.

Historique

La décision de financer en partie les frais de garde d'enfants au moyen du régime fiscal a été mise en oeuvre en 1972, dans le cadre d'un processus global de réforme fiscale. Depuis lors, on a publié de nombreux rapports sur la question des frais de garde d'enfants. Malgré les diverses recommandations formulées dans ces rapports, la politique du gouvernement a assez peu évolué. En 1984, par exemple, la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, présidée par Rosalie Abella, soutenait que la garde des enfants était une nécessité et non un luxe. Ce thème sous-tend bon nombre des rapports qui ont suivi. En 1986, le Groupe d'étude sur la garde des enfants (comité Cooke) a effectué l'examen le plus exhaustif à ce jour de la garde des enfants (Condition féminine Canada 1986). Il a exécuté 25 travaux de recherche, a invité 1 200 groupes à faire des présentations, a reçu plus de 200 mémoires et a formulé 53 recommandations. Voici ses recommandations peut-être les plus importantes : « [que] les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux commencent dès maintenant à élaborer des systèmes complémentaires de garde des enfants et de congés parentaux qui soient aussi complets, accessibles et efficaces que le sont nos systèmes de soin de santé et d'éducation » et que « toute aide financière nouvelle du gouvernement fédéral soit réservée aux services autorisés et contrôlés par les gouvernements provinciaux et territoriaux » (Condition féminine Canada 1986 : 345-346). Le gouvernement a répondu au rapport du comité Cooke en créant un comité parlementaire spécial (comité Martin) qui a proposé un train de mesures d'une valeur de 700 millions de dollars (Comité spécial sur la garde d'enfants 1987). Le rapport Martin se démarquait du rapport Cooke sur plusieurs points, surtout dans sa recommandation voulant que la déduction pour frais de garde d'enfants en vertu de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit remplacée par un crédit d'impôt remboursable pour la garde d'enfants au coût de 414 millions de dollars), ce qui maintenait un recours partiel au régime fiscal pour financer les frais de garde d'enfants.

Le gouvernement conservateur a répondu à ces deux rapports en annonçant, en décembre 1987, la Stratégie nationale sur la garde d'enfants (Santé et Bien-être social 1997). Ce programme proposait d'accroître le montant de la déduction pour frais de garde d'enfants et de remplacer les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada sur la garde d'enfants par un nouveau mécanisme en vertu duquel le gouvernement fédéral s'engagerait à affecter quatre milliards de dollars sur sept ans à des subventions d'investissement et de fonctionnement, et à accroître de 200 000 le nombre de places en garderie. Ce plan était partie intégrante du projet de loi sur les services de garde d'enfants au Canada[10], déposé en 1986; ce projet est cependant mort au feuilleton après le déclenchement des élections générales, en 1988. Les Conservateurs ont remporté les élections mais, à leur retour au pouvoir, ont annoncé le retrait de l'investissement de quatre milliards de dollars pour la création de nouvelles places en garderie qu'ils avaient annoncées précédemment. Deux ans plus tard, le gouvernement annonçait qu'il abandonnait cette stratégie nationale. En 1995, année où le gouvernement libéral a annoncé que le RAPC serait remplacé par le TCSPS, il a également annoncé qu'il affecterait 630 millions de dollars, au cours des trois à cinq années suivantes, au partage avec les provinces du coût de l'amélioration des services de garde d'enfants à l'intention des enfants de six ans et moins (*The Globe and Mail* 1995 : A1). Comme nous l'avons vu au chapitre 1, l'abandon du RAPC a eu des effets fort néfastes sur la prestation de services sociaux tels que la garde d'enfants[11]. On attend toujours un

programme national de garde d'enfants, mais il y a lieu d'être optimiste. En juillet 1999, la presse a eu vent d'un rapport fédéral proposant un programme universel de garde d'enfants d'une valeur de 12 milliards de dollars, mais il n'y a eu aucune nouvelle annonce à cet égard depuis cette date (*The Vancouver Sun* 1999 : A6; *The National Post* 1999b : B2). Comme de nombreux plans sont en voie d'élaboration pour injecter davantage d'argent dans le financement de la garde d'enfants, il importe de repenser le rôle du régime fiscal et de soupeser les forces et les lacunes de cette méthode de financement.

Les femmes et la garde des enfants

La garde des enfants a été et est toujours perçue comme une question qui intéresse avant tout les femmes, mais nous devons prendre garde de ne pas la définir uniquement comme telle, puisqu'on ne fait alors que perpétuer l'idée que les femmes devraient être responsables de la garde des enfants. Si des recherches révèlent que les femmes sont encore essentiellement chargées du soin des enfants[12], certaines féministes soutiennent que le partage des responsabilités à cet égard entre les femmes et leurs partenaires masculins est une étape essentielle dans la lutte des femmes en faveur de l'égalité[13]. Les études révèlent néanmoins que, si les hommes passent plus de temps avec leurs enfants et jouent peut-être ainsi un rôle plus important dans leur vie, les femmes consacrent encore beaucoup plus de temps que les hommes aux soins primaires des enfants[14]. Selon des statistiques, 67 p. 100 des mères consacrent un certain temps à ces activités chaque jour, contre seulement 33 p. 100 des pères (Harvey *et al.* 1991). Ce sont aussi surtout les femmes qui prennent des dispositions pour faire garder leurs enfants (Beach 1992). Le fait que le nombre de jours de congé pris par les femmes pour des raisons familiales soit passé d'une moyenne de 1,9 par année, en 1977, à 5,2 par année, en 1990, vient illustrer davantage la responsabilité assumée par les femmes à l'égard des enfants durant la semaine de travail normale. Les congés pris par les hommes pour s'acquitter de leurs responsabilités familiales sont demeurés relativement stables durant la même période, avec une légère augmentation de 0,7 jour, en 1977, à 0,9 jour, en 1990 (Akyeampong 1992). Enfin, tandis que 19,9 p. 100 des femmes ont indiqué qu'elles travaillaient à temps partiel pour pouvoir prendre soin de leurs enfants, seulement 1,0 p. 100 des hommes ont invoqué la même raison (Statistique Canada 1999c : tableau 26). En outre, plus de femmes que d'hommes quittent complètement le marché du travail rémunéré pour prendre soin des enfants. De toute évidence, les responsabilités à l'égard de la garde des enfants ont de profondes répercussions sur la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée.

Le manque alarmant de services de garde d'enfants abordables et accessibles entrave considérablement l'entrée ou le retour sur le marché du travail des femmes ayant des enfants. Par exemple, au Canada, un rapport du Conseil national du bien-être social (1993) fait valoir que la pénurie de services de garde suffisants et abordables constitue un important facteur de désincitation qui empêche les femmes de chercher du travail. « [TRADUCTION] D'une étude à l'autre, la constatation habituelle était que la présence d'enfants, en particulier d'enfants de moins de six ans, réduit considérablement la probabilité qu'une femme travaille et le nombre d'heures qu'elle prévoit travailler, le cas échéant » (Nakamura et Nakamura 1985 : 178). Les femmes qui gagneraient normalement un faible revenu sur le marché du travail et qui doivent acquitter des frais élevés pour des services de garde de qualité (c'est-à-dire habituellement plusieurs milliers de dollars par année ou plus par enfant)

peuvent juger plus économique de demeurer à la maison. Le gouvernement du Canada (ministère des Approvisionnements et Services Canada 1994) reconnaît cette réalité dans son document de travail de 1994, lorsqu'il déclare que, dans bien des cas, l'absence de services de garde abordables et de qualité est un obstacle insurmontable pour l'obtention d'un emploi[15]. Cela empêche certaines femmes de travailler à l'extérieur du foyer. D'autres doivent travailler à temps partiel, travailler par postes ou travailler à proximité du foyer. En fait, selon les statistiques canadiennes de 1994, les femmes composaient presque 70 p. 100 de la main-d'oeuvre temporaire et 26 p. 100 des femmes actives travaillaient à temps partiel (Statistique Canada 1978b). De plus, le quart des femmes âgées de 25 à 44 ans travaillant à temps partiel ont invoqué des responsabilités personnelles ou familiales pour motiver leur travail à temps partiel (Lero et Johnson 1994). Dans le même ordre d'idées, 298 000 femmes âgées de 16 à 64 ans (soit 7,6 p. 100 des femmes) qui étaient prestataires de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage en 1988-1990 ont quitté leur emploi en raison de « responsabilités familiales », dont la principale, peut-on présumer, était le soin des enfants. Dans le cas des hommes, seulement 1,2 p. 100, soit 48 000, ont invoqué des responsabilités familiales comme motif pour quitter leur emploi (Conseil national du bien-être social 1993).

L'absence de services de garde est nettement liée à l'inégalité économique des femmes par rapport aux hommes. Comme nous l'avons mentionné, les femmes gagnent moins que les hommes, entre autres parce que le travail à temps partiel accompli par tellement de femmes est moins rémunérateur qu'un travail comparable à temps plein. Les femmes peuvent aussi occuper des emplois qui exigent moins d'heures supplémentaires ou qui leur permettent de prendre des congés non rémunérés durant les vacances scolaires. Les femmes qui n'ont pas accès à des services de garde renoncent aussi à des possibilités d'éducation ou de formation qui pourraient leur permettre d'obtenir des emplois mieux rémunérés. Il faut souligner que ce problème ne relève pas exclusivement de l'égalité en milieu de travail. Les responsabilités à l'égard du soin des enfants entravent la capacité des femmes d'exercer d'autres activités, tant au foyer qu'à l'extérieur. Cette réalité peut se manifester de plusieurs façons, notamment par l'incapacité des femmes ayant des enfants d'exercer des activités rémunératrices au foyer, comme des activités artistiques ainsi que des activités non rémunératrices mais vitales sur le plan social à l'extérieur du foyer, comme le bénévolat. En fait, le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (1986) recommandait entre autres, dans son mémoire au comité Cooke, que des services de garde soient offerts jusqu'à concurrence d'une journée par semaine aux parents qui n'ont pas d'emploi rémunéré.

Régime fiscal

Étant donné que la déduction pour frais de garde d'enfants est la principale façon de financer la garde d'enfants au Canada, il faut veiller à ce qu'elle s'applique de façon juste et équitable, et qu'elle atteigne l'objectif fixé de lever les obstacles à la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée. En fait lorsqu'on y regarde de plus près, les limites de l'article 63 comme subvention efficace pour la garde d'enfants sautent aux yeux, surtout le fait que le montant admissible aux déductions ne correspond pas au coût réel des frais de garde. En fait, cette limite était évidente lorsque Elizabeth Symes a plaidé pour qu'on lui permette de déduire les frais de garde d'enfants de son revenu d'entreprise. Si elle avait eu gain de cause, elle n'aurait pas été assujettie à l'actuel plafond concernant le montant déductible. Comme nous l'avons mentionné, ce plafond est extrêmement bas. Le montant

maximum déductible en vertu de l'article 63 n'est que de 7 000 $ par année pour un enfant de moins de 7 ans. Cela équivaut à une subvention de seulement 3 500 $ par année pour une femme dont le taux d'imposition est de 50 p. 100, tandis qu'une femme dont le taux d'imposition n'est que de 20 p. 100 recevra moins encore, c'est-à-dire une subvention de 1 400 $. Étant donné le coût élevé des frais de garde au Canada, ce montant est nettement insuffisant. Les frais de garde varient d'une province à l'autre et dépendent également de la nature des services (c'est-à-dire en milieu familial ou dans une garderie). En 1988, une étude nationale canadienne sur la garde des enfants estimait à 7 188 $ le coût des services de garde réglementés pour la petite enfance et à 5 361 $ le coût pour les enfants d'âge préscolaire (Pence 1992). Depuis lors, les coûts ont considérablement augmenté pour passer, selon les estimations, à un maximum de 9 396 $ pour la petite enfance et à presque 6 000 $ pour les enfants d'âge préscolaire[16].

L'insuffisance de la déduction prévue à l'article 63 est accentuée par le fait que cet article prévoit une déduction du revenu, ce qui lie la valeur de la déduction au taux d'imposition du contribuable. Ainsi, une femme dont le taux d'imposition est élevé reçoit une subvention plus importante qu'une femme dont le taux d'imposition est plus bas. Ce système met en place une hiérarchie de contribuables en relation inverse avec la capacité de payer les frais de garde. Au sommet se trouvent les personnes dont le revenu est le plus élevé. Sous elles, en ordre décroissant, figurent les contribuables aux revenus les plus faibles. Tout en bas se trouvent les contribuables pour qui les déductions n'ont aucune valeur, puisqu'ils n'ont aucun revenu, ou si peu, auquel l'appliquer. Les personnes dont le revenu est le plus élevé ont tendance à réclamer un plus grand montant à titre de déduction pour frais de garde d'enfants que celles dont le revenu est plus faible, ce qui ne fait qu'exacerber le problème. Par exemple, selon les chiffres tirés des statistiques fiscales pour l'année d'imposition 1996 (les derniers chiffres disponibles), le montant moyen déduit par les femmes dont le revenu dépassait 50 000 $ était de 2 511 $; dans le cas des femmes au revenu inférieur à 20 000 $, la déduction était inférieure à la moitié de ce montant, soit en moyenne de 988 $[17]. Ainsi, le régime fiscal ne fait qu'aggraver le problème, c'est-à-dire que les personnes au revenu le plus élevé obtiennent la plus grande part de la subvention fiscale.

L'obligation pour les couples d'affecter la déduction au conjoint dont le revenu est le plus faible limite également la valeur de cette déduction. Ce problème survient parce que la déduction est appliquée à la réduction du revenu frappé du taux d'imposition le plus faible, ce qui entraîne une moindre réduction des impôts que si la déduction était utilisée par le contribuable au taux d'imposition le plus élevé.

Comme nous l'avons vu, le montant déductible est le moindre de la portion admissible de la dépense ou les deux tiers du revenu gagné par la ou le contribuable. Le « revenu gagné » comprend le revenu d'emploi, le revenu d'entreprise, les prestations d'invalidité versées par le RPC/RRQ, les allocations de formation et les bourses. Les prestations d'assurance-emploi ne sont pas considérées comme un revenu gagné, pas plus que la pension alimentaire versée à un enfant ou à un conjoint, même si l'on peut exiger que ces montants soient inclus dans le calcul du revenu[18]. Par conséquent, une mère dont le revenu provient d'une pension alimentaire versée par le conjoint, combinée à un revenu d'emploi, par exemple, ne peut utiliser ses frais de garde d'enfants que pour réduire son revenu d'emploi. Ainsi, lorsque son

revenu d'emploi est réduit à zéro par ses frais de garde, elle ne peut appliquer la portion inutilisée des dépenses pour réduire l'impôt à payer sur sa pension alimentaire. Le fait que les frais de garde ne puissent servir qu'à réduire le revenu gagné pose un autre problème, à savoir que les femmes qui cherchent un emploi et dont la seule source de revenu est l'assurance-emploi ne peuvent déduire les frais de garde engagés pendant la recherche d'emploi. Là encore, les limites de la disposition fiscale empêchent les personnes qui en ont peut-être le plus besoin de bénéficier d'une subvention.

Le paragraphe 63(1) précise que, afin de déduire les frais de garde d'enfants, une ou un contribuable doit produire au ministre du Revenu national des reçus sur lesquels doit figurer le numéro d'assurance sociale de la personne assurant la prestation des services de garde. Bien que, selon ces pratiques administratives, Revenu Canada n'exige pas la production des reçus avec la déclaration, cette obligation prescrite par la *Loi* peut être appliquée en tout temps. Il s'agit là d'une exigence tout à fait inusitée, étant donné que, pour la plupart des déductions, la *Loi* précise que les reçus ne doivent être produits qu'à la demande du ministre. Dans le contexte de la garde d'enfants, le problème vient du fait que la personne chargée de la garde n'émet pas toujours de reçu, compte tenu de la nature souvent informelle du service. On a dit que « [TRADUCTION] la plupart (63 p. 100) des mères actives ayant des enfants d'âge préscolaire n'obtiennent pas de reçus pour les frais de garde et ne prévoient pas réclamer de déduction » (Cleveland et Hyatt 1997 :22). L'obligation de produire des reçus pour une dépense engagée si fréquemment sur le marché informel pèse beaucoup plus lourdement sur une ou un contribuable que, par exemple, l'obligation de produire des reçus pour les dépenses d'entreprise, qui sont habituellement engagées sur le marché formel où la production de reçus est la norme. Cette question comporte une deuxième dimension. L'obligation légale d'inscrire le numéro d'assurance sociale de la personne qui assure les services de garde soulève un problème[19]. On peut présumer qu'on veut par là réduire au minimum le nombre de réclamations frauduleuses et veiller à ce que, lorsque la déduction est demandée, la personne qui a reçu le paiement déclare ce revenu. Pourtant, on ne sait trop pourquoi on impose cette restriction à l'égard des frais de garde et non pas, par exemple, à l'égard des frais de déménagement.

L'obligation d'inscrire sur le reçu le numéro d'assurance sociale de la personne qui a fourni les services de garde est sexiste parce qu'elle s'applique à une déduction pour une dépense engagée surtout par des femmes pour des services fournis aussi essentiellement par des femmes. Il y a également des ramifications sur le plan de la race. Les services de garde d'enfants, particulièrement dans le secteur privé, sont fréquemment dispensés par des immigrantes, qui sont souvent des femmes de couleur[20]. En exigeant dans la *Loi* que les personnes qui assurent les services de garde fournissent leur numéro d'assurance sociale tout en n'imposant pas les mêmes exigences aux fournisseurs d'autres services déductibles d'impôt, le gouvernement impose un fardeau supplémentaire, essentiellement à ces immigrantes. On peut s'interroger sur la raison d'être de cette politique, surtout si l'on tient compte du fait que ces personnes sont tellement sous-payées. Bon nombre de personnes qui fournissent ces services ne gagnent pas assez d'argent pour payer de l'impôt, de sorte que l'obligation de fournir leur numéro d'assurance sociale ne relève pas uniquement du recouvrement de l'impôt. Si, comme on peut le soupçonner, il s'agit en réalité d'une tentative en vue d'appliquer la *Loi sur l'immigration*[21] et de veiller à ce que seules les

personnes qui jouissent d'un statut juridique au Canada, et qui sont par conséquent en mesure d'obtenir un numéro d'assurance sociale, puissent travailler au Canada, il est tout à fait inopportun de recourir à la législation fiscale de cette façon, d'autant plus que cette mesure est probablement inefficace. Si l'on refuse la déduction d'impôt à une femme qui essaie d'obtenir des services de garde d'enfants sur un marché où la demande est forte et l'offre restreinte, cela ne veut pas dire qu'elle aura automatiquement recours uniquement aux fournisseurs qui possèdent un numéro d'assurance sociale. Il arrive souvent que cette femme se tourne tout simplement vers le marché informel et les services de l'économie souterraine. Le fait est que les règles qui s'appliquent aux autres dépenses déductibles — selon lesquelles les reçus doivent être conservés et produits sur demande — devraient aussi s'appliquer aux frais de garde d'enfants.

Les frais de garde d'enfants ne sont des dépenses admissibles que si les services ne sont pas fournis par un parent de l'enfant ou une personne de moins de 18 ans qui n'a aucun lien de parenté avec la ou le contribuable[22]. Cette restriction a un effet plus prononcé sur certaines femmes. Les enfants des Premières nations, par exemple, se font souvent garder au sein de la famille élargie, et la garde peut être assurée par des frères et soeurs ou par des membres de la famille âgés de moins de 18 ans[23]. Les femmes à faible revenu qui ne peuvent se payer des services de garde s'en remettent souvent à des membres de la famille, y compris aux frères et soeurs de l'enfant, pour obtenir ces services à un coût moindre que celui du marché officiel ou à l'extérieur de la famille. Dans ces deux exemples, étant donné que la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne reconnaît que les modalités de garde d'enfants qui cadrent avec la norme traditionnelle de la classe moyenne blanche, la subvention pour frais de garde est refusée aux personnes qui en ont peut-être le plus besoin. La question de savoir si la déduction devrait être offerte pour la garde assurée par une personne de moins de 18 ans est fort complexe. Il faut toutefois admettre les limites de l'actuelle règle quant à l'admissibilité des dépenses pour frais de garde d'enfants et à ses répercussions différentes sur les groupes susmentionnés afin de déterminer quelle serait la politique la plus indiquée pour remédier à ces iniquités.

***Arrêt* Symes**

La question de la garde d'enfants subventionnée par l'entremise du régime fiscal a reçu énormément d'attention en raison de l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Symes*[24]. Dans cette affaire, la contribuable, une avocate exerçant à temps plein et, à l'époque, associée dans un cabinet d'avocats, soutenait que ses frais de garde d'enfants devraient être déductibles à titre de dépense d'entreprise en vertu de l'article 9 et de l'alinéa 18(1)*a)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu.* Selon l'article 9, le revenu d'entreprise d'une ou d'un contribuable est le bénéfice tiré de l'entreprise, tandis que selon l'alinéa 18(1)*a)*, aucune dépense n'est déductible « sauf dans la mesure où elle a été faite ou engagée par le contribuable en vue de tirer un revenu des biens ou de l'entreprise ou de faire produire un revenu aux biens de l'entreprise ». L'argument de M^me^ Symes était double : elle a d'abord prétendu que le salaire versé à la bonne qui s'occupait de ses enfants était une dépense d'entreprise engagée pour tirer un revenu de l'entreprise. Sans gardienne, elle n'aurait pu exercer le droit et, par conséquent, n'aurait pu tirer un revenu de son entreprise. Deuxièmement, elle a soutenu que le refus de cette déduction avait pour effet de lui refuser la protection égale de la *Loi* en raison de son sexe, ce qui contrevenait

au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*[25], parce qu'il avait des répercussions disproportionnées sur les femmes, qui sont les premières responsables de la garde des enfants.

Le juge Cullen, de la Cour fédérale (1re instance)[26], a statué que les dépenses de Mme Symes devraient être déductibles, et ce, pour deux raisons. À son avis, la question devait tout d'abord être interprétée à la lumière des réalités sociales et économiques de l'époque[27]. Il s'est appuyé sur le témoignage d'experte de Mme Patricia Armstrond, Ph.D., sociologue affirmant que l'arrivée sur le marché du travail des femmes ayant des enfants, au cours des années 1970 et 1980, représentait un changement social d'importance. Il a ensuite jugé que Mme Symes avait fait preuve d'un bon sens des affaires en décidant de consacrer une partie des ressources tirées de la pratique du droit au soin de ses enfants[28] et que, par conséquent, les frais de garde d'enfants étaient déductibles du revenu d'entreprise. Bien qu'il ait tranché en faveur de Mme Symes dans l'interprétation de la *Loi*, le juge Cullen est allé plus loin et a décidé que le refus de la déduction par Revenu Canada constituait une discrimination à l'endroit de Mme Symes en raison de son sexe, et a fait remarquer que, en conséquence, elle n'avait pas été traitée comme une personne sérieuse qui s'engage dans des affaires et qui fait une dépense sérieuse en vue d'une fin légitime[29].

Cette décision a été cassée par la Cour d'appel fédérale. Le juge d'appel Décary, se prononçant au nom de la cour, a statué que les frais de garde d'enfants n'étaient pas une dépense d'entreprise au sens de l'alinéa 18(1)*a)* parce qu'ils étaient, selon l'article 63, une dépense « parentale » qui n'était déductible que conformément à cet article[30]. Il a aussi rejeté l'argument de Mme Symes fondé sur la *Charte* parce que, à la différence du juge Cullen, qui considérait que Mme Symes était une femme d'affaires au même titre qu'un homme d'affaires, le juge Décary a choisi de comparer Mme Symes à d'autres femmes qui ne gagnaient pas un revenu d'entreprise. Il a souligné que Mme Symes ne prétendait pas que si elle avait gain de cause, la *Loi de l'impôt sur le revenu* établirait alors une discrimination contre les employées, en faveur des travailleuses autonomes. Il a déclaré qu'il n'était pas prêt à concéder que les professionnelles constituaient un groupe désavantagé contre qui une forme de discrimination reconnue par l'article 15 avait été perpétrée[31].

La Cour suprême du Canada a confirmé la décision de la Cour d'appel fédérale et, ce faisant, a été divisée selon le sexe, la majorité se composant de tous les juges masculins, tandis que les deux seules femmes, les juges L'Heureux-Dubé et McLachlin, exprimaient une opinion dissidente[32]. La majorité a décidé que les dépenses ne pouvaient être déduites en invoquant l'article 9 et l'alinéa 18(1)*a)* de la *Loi* parce que, comme l'écrivait le juge Iacobucci : « La *Loi* vise à traiter des frais de garde d'enfants, et qu'elle le fait entièrement à l'intérieur de l'art. 63[33]. » Il a souscrit à la description du juge Décary, qui qualifiait l'article 63 de code complet et autonome pour la déduction des frais de garde, ce qui exclut toute autre déduction de ces dépenses. Quant à l'argument fondé sur la *Charte*, il s'est demandé si l'article 63 de la *Loi* limite de façon disproportionnée les déductions au titre des frais de garde engagés par les femmes. Il en est arrivé à la décision que ce n'était pas le cas. Le juge Iacobucci a déclaré : « La contribuable appelante n'a pas réussi à établir que l'art. 63 avait créé un effet préjudiciable ou y avait contribué. Cependant, elle a fort bien établi comment la question de la garde des enfants a, du point de vue de l'emploi, un effet

négatif sur les femmes. Malheureusement, la preuve que les femmes paient les coûts sociaux ne suffit pas à établir que ce sont elles qui paient les frais de garde d'enfants[34]. » Dans son opinion dissidente, la juge L'Heureux-Dubé a exprimé son profond désaccord avec le juge Iacobucci en affirmant que M^me^ Symes « a prouvé qu'elle avait engagé des frais réels et calculables pour la garde des enfants et que ces frais sont assumés d'une façon disproportionnée par les femmes[35]. »

En fait, la juge L'Heureux-Dubé a été dissidente sur toutes ces questions. Elle a jugé que les frais de garde d'enfants étaient déductibles à titre de dépense d'entreprise en vertu de l'article 9 et de l'alinéa 18(1)*a)*. Elle a affirmé, tout d'abord, que l'existence de l'article 63 n'empêchait pas la déduction des frais de garde d'enfants en vertu d'une autre disposition de la *Loi*. Elle a ensuite demandé si les dépenses devraient être déductibles à titre de dépenses d'entreprise. Reconnaissant la nécessité de ces services de garde pour les femmes qui ont des enfants et qui désirent faire partie de la population active rémunérée, elle a estimé qu'elles devraient l'être. La juge L'Heureux-Dubé a également abordé la nature sexiste des dispositions fiscales pertinentes, en décrivant l'interprétation des « dépenses d'entreprise » comme « imprégnées d'une perspective masculine et subjective[36] ». Elle a conclu de la sorte : « On doit interpréter le concept de dépense d'entreprise d'une façon qui tienne compte de la réalité, soit que les femmes d'affaires doivent encourir des dépenses pour la garde des enfants[37] .»

Les faits cités dans *Symes* illustrent bon nombre des problèmes inhérents à l'application de l'article 63, y compris l'insuffisance de la subvention. Ces problèmes constituent une adjonction à l'affaire *Symes* et au recours de l'appelante. De façon générale, toute contestation judiciaire d'un outil utilisé pour verser une subvention est en premier lieu restreinte par les limites de cet outil. Dans le cas de la garde d'enfants, il est très difficile de verser la subvention de façon équitable en raison de ces limites. L'arrêt *Symes* illustre on ne peut mieux ce point.

Contrairement à ce à quoi on aurait pu s'attendre, de nombreuses femmes ont applaudi à la décision de la Cour suprême parce que, si M^me^ Symes avait remporté sa cause, seules quelques femmes en auraient profité. En effet, bien que la *Loi* permette à certaines et certains contribuables exerçant un travail autonome de déduire les dépenses engagées pour gagner ou produire un revenu, le paragraphe 8(2) interdit expressément la déduction des dépenses engagées pour tirer un revenu d'emploi, à moins qu'elles ne soient spécifiquement énumérées dans la *Loi*. M^me^ Symes réclamait la déduction pour frais de garde d'enfants dans le calcul de son revenu d'entreprise, déduction qui, si elle avait remporté sa cause, n'aurait pas été accessible à la très grande majorité des femmes. Les femmes ne forment que 32 p. 100 de la main-d'oeuvre autonome au Canada[38]. Si la *Loi* servait à subventionner la garde d'enfants de ces personnes, on ne ferait qu'accorder d'autres privilèges à des personnes déjà privilégiées. Puisque le gouvernement a reconnu que le financement de la garde d'enfants est insuffisant, le succès de M^me^ Symes et le détournement de l'argent existant (ou d'une somme restreinte d'argent frais) uniquement en faveur des travailleuses autonomes aurait pu s'avérer inopportuns. Cet argent aurait pu servir à accentuer la répartition inéquitable de la subvention au détriment des personnes qui sont déjà désavantagées sur le plan économique ou social. De plus, si l'on avait décidé que

les frais de garde d'enfants étaient une dépense d'entreprise déductible, ils auraient pu être déduits par tous les gens d'affaires, y compris les hommes. Parce que les femmes gagnent environ 70 p. 100 du revenu des hommes, il semble probable que dans les couples hétérosexuels où les deux conjoints ont un revenu d'entreprise et engagent des frais de garde d'enfants, c'est le conjoint masculin qui aurait réclamé la déduction, puisque cette dernière aurait été plus avantageuse pour le conjoint au revenu le plus élevé. Puisque les hommes constituent environ 67 p. 100 de la main-d'oeuvre autonome[39], il est aussi probable que le conjoint masculin aurait été le seul capable de profiter de cette déduction. De toute évidence, le résultat aurait été contraire à la politique qui fonde, dans l'article 63, l'actuelle déduction pour frais de garde d'enfants, dont le but est de réduire le facteur de désincitation, pour les femmes, à la participation à la main-d'oeuvre.

Le régime fiscal a-t-il un rôle à jouer?

L'analyse qui précède soulève la question de savoir si la *Loi de l'impôt sur le revenu* est le moyen indiqué pour verser la subvention pour frais de garde d'enfants. Les groupes de pression pour les services de garde et d'autres intervenantes et intervenants expriment des opinions partagées. Le comité Cooke, par exemple, s'opposait à l'attribution de nouveaux budgets pour le financement des frais de garde par l'entremise de la *Loi*. Le Conseil national du bien-être social (1988 : 38), dans sa réponse à la Stratégie nationale sur la garde d'enfants du gouvernement conservateur, a abondé dans le même sens : « Contrairement à la stratégie fédérale, qui maintient l'ancien système offrant un mélange de subventions pour les services de garde et d'avantages fiscaux pour les parents, notre approche affecte toutes les ressources disponibles aux services de garde et n'accorde aucun allégement fiscal. » Dans son mémoire au comité Cooke, le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (1986) a également préconisé une moins grande dépendance à l'égard du régime fiscal. Les membres du Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario étaient partagés quant à l'utilisation du régime fiscal pour octroyer cette subvention[40]. Même une juge de la Cour suprême du Canada s'est exprimée sur cette question. Dans *Symes,* la juge L'Heureux-Dubé s'est demandée si l'article 63 de la *Loi* pourrait jamais atteindre ses buts lorsqu'elle a affirmé ce qui suit :

> Je n'ignore pas que les déductions fiscales ne sont certainement pas la meilleure façon pour le gouvernement d'offrir une aide relativement aux frais élevés de garde d'enfants et que les déductions admises en vertu de l'art. 63 ne sont pas représentatives des coûts réels de la garde d'enfants. Peut-être ne devrait-on pas subventionner la garde d'enfants par l'intermédiaire du régime fiscal, mais d'une autre façon[41].

L'argument peut-être le plus convaincant contre le recours au régime fiscal est que cette méthode de financement contribue à la privatisation de la garde des enfants. En deux mots, les fonds affectés à la garde d'enfants sont, en raison d'une conjugaison de facteurs, orientés vers le financement de la garde d'enfants dans la sphère privée, soit la famille ou le marché privé. À la différence des subventions directes versées sous forme de subventions d'investissement ou de fonctionnement à des établissements de garde d'enfants sans but lucratif, les subventions fiscales vont aux particulières et aux particuliers pour toutes les formes de frais de garde. Rares sont les limites imposées aux types de garde d'enfants admissibles à la subvention. Il peut

s'agir de tout service de garde offert par toute personne autre que — dans le cas de la déduction actuellement prévue à l'article 63 — le père ou la mère de l'enfant, ou un parent de moins de 18 ans. Mais il n'importe aucunement, aux fins de l'impôt, que l'enfant soit gardé dans le secteur privé (par la famille ou d'autres services de garde en milieu familial) ou le secteur public (par des garderies agréées), ou même dans des garderies non agréées, à but lucratif ou non.

Le manque de services de garde abordables et accessibles au Canada, qui est bien documenté, exacerbe le problème[42]. On a estimé que moins de 17 p. 100 des enfants de 12 ans ou moins qui doivent être gardés 20 heures par semaine reçoivent des services de garde agréés (Harder 1995). Les chiffres bruts sont aberrants : 3,2 millions d'enfants ont besoin de services de garde, alors qu'il n'existe qu'un peu plus de 360 000 places dans des services de garde agréés (Harder 1995). Il est donc peu étonnant que la majorité des parents fassent état de difficultés dans la recherche de services de garde pour leurs enfants. L'insuffisance de places, conjuguée à l'absence d'obligation de rendre compte de la nature des services de garde qui donne lieu à la dépense déductible de l'impôt, engendre, dans bien des cas, un recours aux membres de la famille comme prestataires de services de garde. Sandra Harder (1995) souligne que la garde non agréée des enfants en milieu familial est le type le plus courant de service de garde au Canada. Bien que cette situation soit acceptée par certaines personnes, elle présente des problèmes pour d'autres, notamment celles qui n'ont pas de parents capables d'offrir des services de garde et celles qui préfèrent ne pas avoir recours à leur famille pour ces services. Le rôle du gouvernement (utiliser le régime fiscal pour verser la subvention) dans ce scénario est complexe. Il verse effectivement une subvention pour la garde des enfants et, à cet égard, assume une certaine responsabilité pour la prestation des services de garde et reconnaît qu'ils ne sont pas la responsabilité de la seule famille. Par ailleurs, le gouvernement cesse de jouer un rôle direct une fois la subvention versée, laissant au secteur privé la disponibilité et la nature des services de garde — la famille ou le marché privé. En empruntant cette voie pour verser la subvention plutôt que de l'affecter à la construction et à l'exploitation de garderies agréées, le gouvernement restreint les choix des femmes en matière de services de garde.

Il faut mentionner que le Québec a emprunté une voie fort différente pour le financement des services de garde. En 1997, il a créé le ministère de la Famille et de l'Enfance et adopté une nouvelle politique familiale. Cette politique comprenait la mise en place de l'enseignement préscolaire facultatif à temps plein pour tous les enfants de 5 ans. En septembre 1997, des centres de la petite enfance ont aussi été créés pour offrir aux enfants de moins de 5 ans un enseignement préscolaire et des services de garde. Depuis lors, le gouvernement du Québec a implanté son programme de garderies à cinq dollars. Dans le cadre de ce programme, qui doit être étendu à tous les enfants de moins de 5 ans d'ici l'an 2000, les parents paient cinq dollars par jour faire garder leur enfant dans un centre de la petite enfance. Les parents qui n'ont pas accès à ces centres continuent de recevoir le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants en vertu de la *Loi sur les impôts* du Québec[43]. Ainsi, le Québec met en oeuvre une politique qui délaisse graduellement le recours aux subventions fiscales pour financer la garde des enfants en faveur d'une reconnaissance de l'opportunité du financement direct de la garde des enfants[44].

Possibilités de réforme

Compte tenu de l'analyse qui précède, faudrait-il éliminer complètement le financement des services de garde d'enfants par l'entremise du régime fiscal? Par ailleurs, est-il possible d'améliorer les règles fiscales actuelles pour combler les lacunes décrites précédemment? Dans l'affirmative, les améliorations apportées suffiraient-elles pour atténuer les préoccupations des personnes actuellement opposées au recours au régime fiscal pour le versement de cette subvention? Ce sont là des questions clés auxquelles il faut répondre afin de garantir que la subvention pour frais de garde soit versée de la façon la plus juste et la plus efficace possible.

Selon notre hypothèse de départ, le financement des services de garde d'enfants par l'entremise du régime fiscal n'est pas, et ne pourra jamais, être la solution complète à l'actuelle crise des services de garde. Il importe de reconnaître le rôle que doit jouer le régime fiscal, étant l'un des éléments, et uniquement un élément, d'une stratégie polyvalente visant la prestation de services de garde d'enfants abordables et accessibles. Malgré les nombreux rapports et recommandations publiés au fil des ans, dont bon nombre ont préconisé une approche du financement des services de garde ne faisant pas autant appel aux mesures fiscales, le régime fiscal demeure la principale source de financement. En 1995, on a dépensé 395 millions de dollars par l'intermédiaire de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et on prévoit que cette somme passera à 570 millions de dollars en l'an 2000 (ministère des Finances 1999a : tableau 1). Bien qu'on ait laissé entendre que le gouvernement envisage la création d'un programme de services de garde plus universel (*The National Post* 1999b), on attend toujours un engagement ferme. Ce facteur, conjugué aux iniquités de l'actuelle déduction fiscale, indique que le temps est venu de repenser la déduction pour frais de garde d'enfants.

Convertir la déduction en un crédit d'impôt remboursable

La conversion de l'actuelle déduction en crédit d'impôt constituerait une amélioration de taille, qui réglerait certains des problèmes susmentionnés. Cette conversion signifierait que deux femmes qui consacrent le même montant à des services de garde d'enfants, mais dont le taux d'imposition est différent, recevraient la même subvention. Autrement dit, la femme qui paie un taux d'imposition moindre ne recevrait plus une subvention inférieure à celle que touche la femme dont le taux d'imposition est plus élevé. Cette suggestion ne date pas d'hier; elle a été formulée par de nombreux groupes, y compris le Conseil national du bien-être social (1988), l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD 1991b) et le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992). De plus, le crédit pourrait être remboursable, de sorte que les femmes qui n'ont pas de revenu imposable pourraient aussi recevoir une subvention. Ce crédit d'impôt remboursable pourrait ressembler au crédit d'impôt pour TPS et être offert sous forme de paiement trimestriel. En versant la prestation directement et de façon périodique, plutôt que de retarder le « paiement » jusqu'à la production de la déclaration d'impôt, on reconnaîtrait la nature récurrente des frais de garde d'enfants. À cet égard, signalons que le Québec, comme nous l'avons vu, verse un crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde d'enfants. Bon nombre des règles en vigueur dans cette province sont semblables à la déduction prévue à l'article 63 de la *Loi*. Il y a toutefois une différence de taille : le montant du crédit remboursable est calculé à l'aide d'une structure de taux progressifs fondés sur le

revenu familial. Depuis 1998, le crédit d'impôt est calculé sur le revenu familial net dépassant le seuil des 26 000 $[45].

Accroître le montant de la déduction

Le montant du crédit devrait également être plus étroitement lié au coût réel des frais de garde que l'actuelle déduction. Ce changement pourrait aussi régler en partie le problème de la sous-évaluation du travail des travailleuses et travailleurs des services à l'enfance. En 1996, par exemple, le salaire moyen de ces personnes était de 19 700 $, ce qui les plaçait parmi les 25 professions les moins bien rémunérées au Canada (*The Globe and Mail* 1998 : A4). Tout indique que la garde des enfants demeure très sous-évaluée. Dans un récent rapport, on a constaté que le niveau de revenu de la main-d'oeuvre des services de garde est faible, ce qui occasionne un grave problème de ressources humaines pour le secteur des services de garde (Beach *et al.* 1998). Les salaires excessivement faibles versés dans ce secteur peuvent étonner, compte tenu de la forte demande de services de garde et de la pénurie de places. On s'attendrait que les forces du marché l'emportent et fassent grimper les salaires. Le fait que cela ne soit pas arrivé illustre une fois de plus le rôle que joue, dans sa sous-évaluation, l'invisibilité de la main-d'oeuvre des services de garde et le stéréotype voulant que ce travail soit l'apanage des femmes. Le relèvement de la subvention fiscale aiderait à remédier à cette situation.

Éliminer les restrictions à la définition de « revenu gagné » et accroître l'accès à la déduction

Il importe de se demander s'il faut maintenir les restrictions aux types d'activités qui rendent les contribuables admissibles à la déduction. Comme nous l'avons vu, la *Loi de l'impôt sur le revenu* réserve la déduction aux contribuables qui ont besoin de services de garde pour travailler à l'extérieur du foyer au sein de la main-d'oeuvre rémunérée, suivre une formation professionnelle, effectuer des recherches subventionnées, ou fréquenter un établissement d'enseignement ou une école secondaire désignés. Il est clair que, pour de nombreuses femmes, la politique énoncée par le gouvernement visant l'élimination des obstacles à la pleine participation à la main-d'oeuvre ne veut rien dire. Par exemple, les mères de famille qui cherchent activement un emploi et les femmes qui suivent une formation ou des cours de perfectionnement non admissibles après la naissance d'un enfant ne peuvent déduire leurs frais de garde. De plus, la définition du revenu gagné limite aussi la disponibilité de la subvention. Comme nous l'avons vu, les femmes qui dépendent d'une pension alimentaire versée par le conjoint pour l'essentiel de leur revenu ne peuvent recevoir la subvention, même si elles doivent inclure la pension alimentaire dans le calcul de leur revenu. Il ne s'agit pas d'un revenu gagné au sens de l'article 63, ce qui veut dire qu'elles ne peuvent déduire leurs frais de garde d'enfants. L'absence de services de garde abordables et accessibles déborde la question de l'égalité en milieu de travail. Les besoins des femmes qui choisissent de travailler au foyer et de s'occuper de leurs enfants dans cet environnement devraient aussi être reconnus. Il faudrait envisager de formuler le droit au crédit de façon à ne pas le lier aussi étroitement aux activités qui permettent de gagner un revenu à l'extérieur du foyer. La subvention pour les frais de garde d'enfants devrait tenir compte des besoins de toutes les femmes ayant des enfants qui étudient ou qui suivent une formation avant de retourner sur le marché du travail[46].

Veiller à ce que toutes les personnes admissibles réclament la déduction
On relève également des indices que de nombreuses femmes admissibles à la déduction pour les frais de garde d'enfants ne la réclament pas. En fait, un récent article affirme que moins de 40 p. 100 de celles qui devraient profiter de la déduction la réclament (Cleveland et Hyatt 1997). Puisque le régime fiscal est la principale façon de financer la garde des enfants, il serait logique que l'Agence des douanes et du revenu du Canada lance une campagne de publicité pour renseigner les femmes au sujet de l'existence de l'actuelle déduction. Si la déduction est transformée en crédit d'impôt remboursable, il deviendra encore plus capital de bien l'annoncer afin d'encourager les femmes sans revenu imposable, qui ne sont pas tenues de faire une déclaration, à le faire. Ce ne sera pas la première fois qu'on annonce la disponibilité d'un crédit d'impôt; on a procédé de cette façon dans le cas du crédit pour la Taxe sur les produits et services.

Comme nous l'avons vu, l'un des obstacles à l'utilisation de la déduction pour frais de garde d'enfants est l'obligation d'inscrire le numéro d'assurance sociale de la gardienne ou du gardien sur le reçu de services de garde. Par conséquent, l'abolition de cette exigence améliorerait l'accès à la déduction. En fait, il serait logique de traiter la déduction pour frais de garde d'enfants de la même façon que d'autres déductions dans le calcul du revenu et d'exiger tout simplement que les reçus pour les dépenses soient produits uniquement à la demande de l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

Accorder des incitatifs fiscaux pour la construction et l'exploitation de garderies
Il est clair que la demande de places dans les garderies agréées dépasse, et de loin, le nombre de places disponibles. Le régime fiscal a un rôle à jouer à ce chapitre. En plus de subventions versées aux particulières et aux particuliers qui engagent des frais pour la garde des enfants, on pourrait adopter d'autres mesures visant à accroître le nombre de places dans les garderies agréées. On pourrait notamment offrir une déduction accélérée pour amortissement relativement au coût de construction et d'exploitation des garderies. Cela permettrait aux entrepreneurs ou aux exploitants, souvent des employeurs, de se prévaloir d'une déduction pour amortissement des éléments d'actif à un taux supérieur au taux d'amortissement actuel, ce qui pourrait donner lieu à une économie d'impôt appréciable. La déduction pour amortissement est, évidemment, offerte pour ces dépenses à des taux variables, selon la nature de l'immobilisation. En la faisant passer, par exemple, à 100 p. 100 du coût des investissements associés à la construction d'un immeuble, on garantirait la déduction complète de ces dépenses une fois l'immeuble en service. De plus, si l'on offrait des déductions accélérées pour amortissement en regard des immobilisations, telles que l'équipement acheté dans le cadre de l'exploitation des garderies, la subvention fiscale se poursuivrait au-delà de la période d'utilisation immédiate et constituerait un incitatif fiscal permanent.

Conclusion
Dans un monde idéal, il y aurait un programme national de garde d'enfants grâce auquel l'État et l'ensemble de la société assumeraient une plus grande responsabilité à l'égard de la réglementation et de la prestation des services. Malheureusement, il n'y a jamais eu de programme de ce genre au Canada. L'abandon du projet de Stratégie nationale sur la garde d'enfants et l'absence de programme de remplacement donnent à penser que la création de

ce programme n'est pas pour demain. Il importe donc de veiller à ce que le système en place ne soit pas tout simplement écarté parce qu'il est imparfait. Il faut plutôt prendre des mesures pour en reconnaître les faiblesses, et améliorer les mesures fiscales afin de les rendre plus équitables et plus sensibles aux besoins des femmes qui ont des enfants.

Prestation fiscale canadienne pour enfant

Introduction

La Prestation fiscale pour enfants, qui est un crédit d'impôt remboursable, est entrée en vigueur le 1er janvier 1993. Elle remplaçait le crédit d'impôt remboursable pour enfants, le crédit d'impôt non remboursable pour les enfants à charge et le programme d'allocations familiales. En 1998, le programme a été remanié et renommé Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE)[47]. Afin de se faire une idée des paramètres de la prestation et de l'équité de son application, il faut en retracer l'histoire.

En 1945 a été adoptée la *Loi sur les allocations familiales*[48], premier programme universel de prestations d'aide sociale du Canada[49]. Ce programme avait pour but d'aider à corriger l'insuffisance des salaires d'après-guerre en offrant un soutien économique aux familles ayant des enfants. Comme l'a signalé Jane Ursel : « [TRADUCTION] Les allocations familiales représentaient un compromis entre le capital et le travail sous sa forme la plus brute — subventionner un système de rémunération conçu de façon à ne pas tenir compte des coûts de reproduction, seulement pour le perpétuer[50]. » En 1973, la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été modifiée pour exiger l'inclusion des allocations familiales dans le revenu[51]. Bien que cette mesure ait été adoptée afin de rendre les allocations familiales plus progressives en imposant les particulières et particuliers à leur taux marginal sur les montants reçus, elle laissait aussi présager l'abandon à venir de l'universalité des allocations familiales. Si toutes et tous les contribuables allaient recevoir les allocations, la valeur nette après impôt varierait selon leur taux marginal d'imposition. En 1979, le crédit d'impôt remboursable pour enfants a vu le jour; cette mesure visait en partie à remplacer les allocations familiales[52]. Le crédit d'impôt pour enfants était lié au revenu familial et le montant du crédit était réduit de 5 p. 100 du montant du revenu de la particulière ou du particulier et de la personne assurant les frais d'entretien (habituellement les parents de l'enfant) supérieur à 18 000 $. L'universalité des allocations familiales a été abolie en 1989, année où a été adoptée la récupération fiscale des allocations familiales. De 1989 jusqu'à l'abolition du régime d'allocations familiales, en 1992, un taux de récupération fiscale de 15 p. 100 s'appliquait au revenu net des contribuables supérieur à 50 000 $, tandis que dans les familles biparentales, le taux de récupération fiscale était appliqué au revenu du conjoint ayant le revenu le plus élevé[53].

À l'origine, la Prestation fiscale pour enfants offrait une prestation de base de 1 020 $ pour chaque enfant, ce qui représentait le montant de l'allocation familiale maximal et du crédit d'impôt remboursable pour enfants. On versait des suppléments aux familles qui avaient plus de deux enfants et le montant intégral de la prestation était versé aux familles dont le revenu était d'au plus 25 921 $. Au-delà de cette somme, le montant de la prestation diminuait graduellement. De plus, à titre d'incitatif pour les familles de travailleurs à faible revenu, on offrait un supplément du revenu gagné. Les organismes d'intervention sociale et

les défenseurs des enfants ont certes beaucoup critiqué la Prestation fiscale pour enfants. Cette critique a été résumée par Ken Battle (1993 : 429), qui a écrit : « [TRADUCTION] Leur principale critique concerne l'absence de protection contre l'inflation, les faibles répercussions sur la pauvreté des familles, le traitement différent des familles en chômage et de celles qui reçoivent de l'aide sociale, et le manque de sensibilité aux changements dans le revenu familial, ainsi que l'abolition officielle des prestations universelles pour enfants. »

Règles fiscales

Le budget fédéral de 1997 proposait de modifier la Prestation fiscale pour enfants qui, le 1er juillet 1998, est devenue la Prestation fiscale canadienne pour enfant[54]. La PFCE comprend une prestation de base, tandis que la Prestation nationale pour enfants était un supplément à l'intention des familles à faible revenu (auparavant le supplément au revenu gagné). La PFCE est versée tous les mois au parent qui est le principal pourvoyeur de soins, et le montant de la prestation est réduit, et finalement éliminé, à mesure que le revenu « familial » annuel s'élève jusqu'au seuil qui, pour l'année d'imposition 1999, était de 27 750 $ et, pour 2000, de 29 590 $. Il existe également une présomption réfutable qui veut que le principal pourvoyeur de soins à l'enfant soit la mère, selon la *Loi de l'impôt sur le revenu*[55]. Pour juillet 1999, le montant de la prestation de base est de 1 020 $ pour le premier enfant, montant auquel s'ajoute un supplément de 785 $ par année pour chaque enfant de moins de sept ans à l'égard duquel on ne demande aucune déduction pour frais de garde d'enfants en vertu de l'article 63 de la *Loi*. (Une famille de quatre enfants recevrait une prestation de base de 4 230 $ et un supplément de 2 390 $.) Pour l'an 2000, le supplément passe à 955 $ pour le premier enfant. Si l'on déduit les frais de garde d'enfants, le montant du supplément est réduit de 25 p. 100 des dépenses déduites en vertu de l'article 63.

Problèmes soulevés par la Prestation fiscale canadienne pour enfants

Les insuffisances de la Prestation fiscale canadienne pour enfants ont fait couler beaucoup d'encre[56]. Comme nous l'avons vu ailleurs dans ce chapitre, les femmes sont les principales pourvoyeuses de soins des enfants[57]. En fait, la PFCE reconnaît ce rôle dans ses modalités, qui comprennent une présomption selon laquelle, dans les familles biparentales, la « mère » est la principale pourvoyeuse de soins à l'enfant, et c'est elle qui a droit à la prestation. Le fait que les femmes soient plus nombreuses que les hommes à être chefs de famille monoparentale et que le nombre de familles monoparentales augmente témoigne de l'importance de la PFCE pour les femmes[58]. Les femmes autochtones et les femmes de couleur sont plus susceptibles d'être chefs de famille monoparentale que les femmes blanches (Statistique Canada 1992 : tableau 1.9), tandis que les mères seules sont les plus pauvres d'entre les pauvres[59]. La pauvreté des femmes et celle des enfants sont inextricablement liées. Toute évaluation de la PFCE doit se faire de façon à reconnaître le rôle des femmes comme les premières pourvoyeuses de soins aux enfants, de même que le lien entre la pauvreté des femmes et celle de leurs enfants. La PFCE est une mesure fiscale dont les répercussions sont très différentes selon le sexe; elle s'adresse surtout aux femmes, qui sont les premières à en profiter.

Problèmes de ciblage

L'application limitée de la PFCE est l'une de ses principales lacunes. La PFCE, et plus particulièrement la Prestation nationale pour enfants, s'adressent aux travailleuses et aux travailleurs pauvres. Les changements apportés en 1997 n'ont pas vraiment répondu aux

besoins des prestataires de l'aide sociale qui ont des enfants. Comme l'a souligné Ken Battle (1999), « [TRADUCTION] La Prestation nationale pour enfants n'augmentera pas les prestations pour enfant que reçoivent les familles prestataires de l'aide sociale, et elle n'augmentera les prestations pour enfants que pour les familles à faible revenu qui ne reçoivent aucune aide sociale (c'est-à-dire les familles de travailleuses et de travailleurs pauvres et les familles de travailleuses et de travailleurs à faible revenu qui touchent des prestations d'assurance-emploi) ». Nous avons vu précédemment que le rôle de premières pourvoyeuses de soins que jouent les femmes entrave leur pleine participation à la main-d'oeuvre rémunérée. Il s'ensuit que de nombreuses femmes n'ont pas les « moyens » d'être actives sur le marché du travail. Ces femmes reçoivent une prestation inférieure à celle de leurs homologues actives. Pourtant, dans bien des cas, ce sont les femmes prestataires de l'aide sociale qui ont le plus besoin d'aide financière; selon les statistiques, ce sont surtout les femmes qui reçoivent de l'aide[60]. Cette question revêt une autre dimension. Les femmes handicapées sont particulièrement désavantagées en raison du lien entre la PFCE et la participation à la main-d'oeuvre rémunérée. Les statistiques révèlent que les femmes handicapées ayant des enfants à charge ont un très faible taux de participation à la main-d'oeuvre rémunérée. En 1991, par exemple, seulement 48 p. 100 des femmes handicapées étaient actives, et les femmes handicapées ayant des enfants à charge étaient moins susceptibles d'occuper un emploi que les femmes non handicapées ayant des enfants (Fawcett 1996). Le problème, c'est qu'en liant le montant de la PFCE à la situation relative à l'emploi, on confine encore davantage de nombreuses femmes et leurs enfants dans la pauvreté.

Inflation

La PFCE n'est pas pleinement indexée à l'inflation. En vertu du paragraphe 122.61(5) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les niveaux de revenu auxquels les divers taux d'impôt s'appliquent ne sont indexés que si l'inflation est supérieure à un taux de croissance de 3 p. 100 selon l'indice des prix à la consommation. Selon cette règle, au cours d'une année donnée où l'inflation est inférieure à 3 p. 100, il n'y pas de rajustement de la prestation, même si sa valeur a été minée par l'inflation. Les années où l'inflation est supérieure à 3 p. 100, la valeur de la PFCE baisse de 3 p. 100 en raison du plancher de 3 p. 100 imposé par le paragraphe 122.61(5). On estime que cette forme d'indexation partielle permet au gouvernement d'économiser 170 millions de dollars par année (Battle 1999). Puisqu'un si grand nombre de femmes ayant des enfants dépendent tellement de la PFCE, ces fonds devraient être réaffectés à la bonification de la prestation.

Réduction du montant des dépenses pour frais de garde d'enfants

La réduction du montant de la PFCE reçu pour chaque enfant de moins de sept ans, qui atteint 25 p. 100 de tous frais de garde d'enfants déduits en vertu de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, vient alourdir le fardeau des femmes qui ont besoin de services de garde pour participer à la main-d'oeuvre rémunérée. Étant donné l'insuffisance de services de garde abordables et l'insuffisance de la déduction permise par l'article 63, tout coût supplémentaire, comme la perte d'une partie de la déduction pour frais de garde d'enfants afin de réclamer le plein montant de la PFCE, est injuste.

La PFCE n'est pas réclamée par toutes les personnes admissibles

Une question clé en ce qui a trait à un crédit d'impôt remboursable comme la PFCE, c'est que sa réussite à titre de programme social ne sera assurée que si les gens se prévalent du crédit d'impôt. Comme le programme prend la forme d'un crédit d'impôt remboursable, le paiement ne sera versé que si une personne produit une déclaration d'impôt et réclame le crédit. Dans le cas d'un particulier avec conjoint, le conjoint doit aussi produire une déclaration, étant donné que le montant de la PFCE est fondé sur un calcul qui prend en considération le revenu « familial ». Malheureusement, de nombreuses femmes ne réclament pas les prestations auxquelles elles ont droit. En 1998, Revenu Canada a confirmé que 5 p. 100 des femmes qui avaient accouché en 1995 ou en 1996 n'avaient pas réclamé la Prestation fiscale pour enfants (qui a été remplacée la PFCE). En outre, près de 10 p. 100 des personnes admissibles à la Prestation fiscale pour enfants ont vu leurs prestations interrompues ou n'ont pas reçu les prestations auxquelles elles avaient droit parce qu'elles ou leur conjoint n'avaient pas produit leur déclaration de revenu à temps (Revenu Canada 1998). Ces chiffres sont inacceptables, étant donné l'importance de la PFCE pour les femmes et les enfants. De plus, ce problème est aussi un problème de classe sociale. Il est très probable que les personnes qui ne réclament pas la PFCE sont justement les femmes qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les femmes à faible revenu. Parce que leur revenu est si faible, ces femmes ne paient pas d'impôt, et sont donc moins susceptibles de produire une déclaration. De nombreuses femmes, surtout les prestataires de l'aide sociale, n'ont pas d'adresse fixe à laquelle recevoir les paiements; il se peut qu'elles non plus ne reçoivent pas le montant auquel elles ont droit.

Possibilités de réforme

La question fondamentale, lorsqu'on s'interroge sur l'efficacité de la PFCE, est de savoir si le régime fiscal est l'outil indiqué pour exécuter le programme. Cette question est d'autant plus pertinente que ce n'est qu'assez récemment qu'on a commencé à utiliser le régime fiscal pour verser la subvention. Jusqu'en 1992, les allocations familiales étaient une subvention directe versée aux mères de tous les enfants de moins de 18 ans. Le régime fiscal ne servait pas à verser la subvention, bien que, comme nous l'avons vu précédemment, il en limitait le montant. L'intégration des allocations familiales au régime fiscal a-t-elle permis de mieux cibler la subvention et d'en améliorer le versement? Selon nous, étant donné les problèmes énoncés précédemment, la réponse est non. On pourrait envisager de retirer du régime fiscal la partie de la PFCE qui constitue une allocation familiale pour l'offrir sous la forme d'une subvention directe.

Une dimension de l'adoption de la Prestation fiscale pour enfants et de la PFCE qui l'a remplacée a attiré beaucoup d'attention, à savoir la fin de l'universalité des allocations familiales engendrées par ces changements. Selon l'argument en faveur d'un accès restreint aux avantages sociaux, tels que les allocations familiales, les personnes qui ont un revenu élevé ne doivent pas bénéficier d'un programme dans la même mesure que les personnes à faible revenu. Les particulières ou particuliers dont le revenu est élevé ont moins besoin du soutien économique offert par le programme social. Toutefois, certains commentateurs ont souligné qu'il s'agissait là d'un raisonnement fallacieux, étant donné l'abandon des allocations familiales universelles, auxquelles on a substitué la PFCE. « [TRADUCTION] En réalité, l'élimination des prestations universelles pour enfants n'a procuré que de rares

bénéfices aux familles très pauvres, bien que la réforme ait été conçue explicitement pour profiter davantage aux familles à revenu faible et modeste » (Wooley *et al.* 1996 : 37). Ces conséquences en ont incité plus d'une et plus d'un à réclamer le rétablissement d'un volet universel pour la PFCE[61].

Enfin, il faudra peut-être revoir la façon dont est ciblée la PFCE. En ciblant les travailleuses et les travailleurs pauvres, et en ne mettant pas les prestataires de l'aide sociale sur le même pied, « [TRADUCTION] le gouvernement a accentué la distinction entre les pauvres « méritants » et « non méritants » » (Pulkingham et Ternowetsky 1997 : 206). Il faudrait songer à éliminer les iniquités pour les personnes qui, pour des raisons qui pourraient fort bien comprendre leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants, ne peuvent participer pleinement à la main-d'oeuvre rémunérée.

Conclusion

Dans tout examen des changements à apporter à la PFCE, il y a lieu de jeter un coup d'oeil à la politique adoptée au Québec. Cette province a, au cours des dernières années, institué une série de programmes destinés à aider les familles à payer les coûts associés aux enfants. Ces programmes sont dispensés en partie au moyen des dépenses fiscales et en partie au moyen de subventions directes. Le programme se compose de mesures comme des crédits d'impôt remboursables et non remboursables, des services de garde fortement subventionnés en garderie, y compris une aide aux services de garde pour les familles à faible revenu, et l'Allocation familiale du Québec. Cette dernière est un paiement non imposable pour les enfants de moins de 18 ans, et ce montant est fonction du revenu de la famille. Elle est versée tous les mois à la personne qui est le principal pourvoyeur de soins à l'enfant, et qui vit également avec l'enfant. Le but principal est de cibler les enfants de familles à faible revenu. En 1998, par exemple, plus de 652 000 familles recevaient l'Allocation familiale du Québec (ministère de la Famille et de l'Enfance du Québec 1999). En fait, on estime qu'en 1999-2000, plus de 762 millions de dollars seront affectés à l'allocation familiale (*The Globe and Mail* 1999 : A1). Ce qu'il faut surtout remarquer, dans le contexte du débat sur l'opportunité de verser la PFCE par l'entremise du régime fiscal, c'est que le gouvernement du Québec croit clairement qu'une subvention directe plus universelle a un rôle à jouer[62]. On pourrait songer à repenser la PFCE de manière à ce que le volet « allocation familiale » de cette prestation puisse être dispensé de façon plus directe.

Notes

[1] *Symes c. Canada* [1993] 4 R.C.S. 695.

[2] *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada,* L.R.C. 1985, c. C-1. L'article 32 de la *Loi de l'exécution du budget,* L.C. 1995, c. 17 prévoit l'abrogation du RAPC au 31 mars 2000.

[3] *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces,* L.R.C. 1985, c. F-8, modifiée par la *Loi d'exécution du budget,* L.C. 1995 c. 17 à 48.

[4] Sur cette question, voir Jackman (1996). Voir aussi Doherty *et al.* (1998), ainsi que Freiler et Cerny (1998).

[5] La question de savoir si la déduction pour frais de garde d'enfants est une dépense fiscale fait l'objet de certains débats. Il en est fait mention dans la plus récente liste de dépenses fiscales publiée par le ministère des Finances. Dans ce document, le ministère indique que les frais de garde d'enfants pourraient être considérés comme ayant été engagés dans le but de gagner un revenu et, en conséquence, être incorporés au régime fiscal de référence; sinon, l'abri fiscal accordé à ce titre représente une dépense fiscale. Par conséquent, la déduction pour frais de garde d'enfants est considérée comme une mesure publique « pour mémoire ». Voir Canada (1998). Cette question est abordée par Block et Maslove (1994), qui concluent que la déduction pour frais de garde d'enfants est une dépense fiscale parce qu'elle constitue une subvention visant à aider les familles à payer les frais de garde.

[6] Une autre mesure fiscale qui accorde un certain allégement pour la garde des enfants en général est la Prestation fiscale canadienne pour enfants, adoptée en janvier 1993. Toutefois, elle ne vise pas expressément à subventionner les dépenses engagées pour la garde des enfants, bien que le montant de la prestation puisse être réduit si l'on réclame la déduction pour frais de garde d'enfants. Nous examinerons la Prestation canadienne fiscale pour enfants plus loin dans ce chapitre.

[7] Les étudiants à temps plein sont admissibles à la déduction pour frais de garde d'enfants; le budget de 1998 proposait que les étudiants à temps partiel y soient également admissibles. Signalons qu'aucun des changements proposés dans le budget de 1998 n'a été adopté, mais on s'attend à ce que les modifications législatives à cet effet soient adoptées sous peu.

[8] Ce montant est la somme du montant personnel de base (6 456 $) en vertu du paragraphe 118(1) et du crédit supplémentaire (500 $) en vertu du sous-alinéa 118(1)B*b.1)*. Le crédit supplémentaire a été proposé dans le budget de 1998.

[9] Ces montants ont été annoncés dans le budget de 1998 mais n'ont pas encore été adoptés. Avant la modification de 1998, les montants étaient de 5 000 $ et de 3 000 $, respectivement.

[10] Projet de loi C-144, *Loi sur les services de garde au Canada*, 2e session, 33e Parlement 1986.

[11] On trouvera une excellente analyse des répercussions de l'abrogation du RAPC dans Day et Brodsky (1998); pour les répercussions de l'abrogation du RAPC sur les services de garde, voir Doherty *et al.* (1998).

[12] Voir, par exemple, Eichler (1988); Hochschild et Machung (1989); Harvey *et al.* (1991).

[13] Voir par exemple, Chodorow (1978); Ferguson (1998).

[14] « [TRADUCTION] Les soins primaires des enfants ne se résument pas à une simple interaction avec les enfants, mais comprennent des activités comme le soin physique des enfants (les habiller, les nourrir et les laver); la lecture; parler ou jouer avec les enfants; aider, instruire ou réprimander les enfants; prendre soin des enfants durant une maladie et superviser leurs soins médicaux » (Harvey *et al.* 1991 : 59).

[15] Canada 1994. Voir aussi Cleveland et Krashinsky (1998 : 41-49).

[16] Voir CRRU (Childcare Resource and Research Unit) http://www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/factsheets/statsum3.html. Consulté le 12 octobre 1999.

[17] Canada (1998), calculé en rapport avec les statistiques du tableau 8.

[18] Selon L'alinéa 56(1)*b)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les paiements de pension alimentaire versés à un conjoint doivent être inclus dans le revenu et les paiements de pension alimentaire versés à un enfant aux termes d'un accord conclu avant le 1er mai 1997 qui n'a pas été modifié depuis soient aussi inclus dans le revenu.

[19] Il faut remarquer que, outre l'obligation d'inscrire le numéro d'assurance sociale sur les reçus, le formulaire T778F (formulaire des déductions pour frais de garde d'enfants) exige que la personne qui réclame la déduction inscrive le numéro d'assurance sociale de la personne qui a reçu le paiement afin de recevoir la déduction pour frais de garde d'enfants.

[20] On trouvera dans Macklin (1992) une analyse de l'histoire des travailleuses domestiques étrangères au Canada et de leur exploitation. Voir aussi Evans (1998 : 48), où l'auteure fait valoir que les Noires ont une longue tradition d'emploi comme domestiques au service des Blanches.

[21] L.R.C. 1985, c. 1-2.

[22] Sous-alinéa 63(3)*b)*(ii) de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[23] On trouvera une analyse de ces questions dans Kline (1993).

[24] On a beaucoup commenté cette affaire. Voir, par exemple, Eansor et Wydrzynski (1993); Macklin (1992); St-Hilaire (1998); Young (1994 1995).

[25] Article 15 de la *Loi constitutionnelle* 1982, Annexe B de la *Loi sur le Canada* 1982 (R.-U.) 1982, chapitre 11 (entrée en vigueur le 17 avril 1982).

[26] *Symes c. Canada* (1re inst), [1989] 3 C.F. 59.

[27] *Ibid.*, p. 73.

[28] *Ibid.*, p. 71.

[29] *Ibid.*, p. 81.

[30] *MRN c. Symes* (CA), [1991] 3 C.F. 507, p. 525.

[31] *Ibid.*, p. 531.

[32] *Symes c. Canada* [1993] 4. L.R.C. 695.

[33] *Ibid.*, p. 750.

[34] *Ibid.*, p. 765.

[35] *Ibid.*, p. 821.

[36] *Ibid.*, p. 807.

[37] *Ibid.*, pp. 816-817.

[38] Chiffres extrapolés à partir de Statistique Canada, voir http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/Labour/labor43a_f.htm. Consulté le 15 juin 2000.

[39] *Ibid.*

[40] Voir Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992 : 57), où le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité a déclaré ce qui suit :

> Un système de garde d'enfants universel, payé par l'État, constitue l'une des exigences pour l'indépendance économique des femmes. Certains membres du Groupe de travail croient que cette forme de garderie ne sera pas une réalité à brève échéance pour les femmes. En conséquence, une aide remise par l'impôt devrait être repensée pour la rendre plus équitable… D'autres membres du Groupe de travail croient que le soutien public pour la garde d'enfants ne devrait pas être fourni par le truchement du régime fiscal.

Dans son rapport final, la Commission de l'équité fiscale ne s'est pas montrée aussi équivoque à l'égard de cette question. Elle recommandait ce qui suit : « si l'Ontario obtient une plus grand contrôle sur son système d'impôt sur le revenu… l'Ontario devrait éliminer la déduction pour frais de garde d'enfants et utiliser les recettes récupérées dans des dépenses de programme direct pour garde d'enfants. » Voir la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993 : 296).

[41] *Symes c. Canada* [1993] 4. L.R.C. 695.

[42] Le plus récent des grands rapports sur cette question est Pence (1992). Voir aussi Doherty *et al.* (1998).

[43] *Loi sur les impôts*, L.R.Q. c. 1-3, article 1029.8.67 à 1029.8.82 et 1086.5 à 1086.8.

[44] On trouvera dans Tougas [s.d.] une excellente analyse de l'approche québécoise du financement des services de garde.

[45] *Loi sur les impôts*, L.R.Q. c. 1-3, article 1029.8.67 à 1029.8.82 et 1086.5 à 1086.8.

[46] Le Parti réformiste a critiqué les règles en vigueur parce que la déduction pour frais de garde d'enfants ne s'applique qu'aux familles à deux revenus ou aux parents seuls. Voir *The National Post* (1999a : A19). Il s'agit là d'une question épineuse. L'un des motifs de l'adoption de la déduction pour frais de garde d'enfants était d'équilibrer davantage la situation des mères qui demeurent au foyer avec leurs enfants et de celles qui travaillent à l'extérieur du foyer. Pour ce faire, on n'impose effectivement pas le revenu de la mère qui travaille à l'extérieur du foyer pour la partie de ses frais de garde qui ont trait à des services assurés sans impôt par la mère qui garde ses enfants à la maison.

[47] Article 122.6 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, modifiée par LC 1998, c. 21.

[48] L.C. 1944-1945, c. 40.

[49] On trouvera dans Guest (1997) et Ursel (1992) des analyses détaillées du programme d'allocations familiales.

[50] On trouvera dans voir Ursel (1992 : 190-198) une excellente analyse de l'historique des allocations familiales, y compris les politiques qui ont mené à leur adoption.

[51] *Loi sur les allocations familiales,* L.C. 1973, c. 44.

[52] *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu établissant un crédit d'impôt au titre des enfants et modifiant la Loi de 1973 sur les allocations familiales.*

[53] Les allocations familiales ont été abrogées par L.C. 1992, c. 48. article 31.

[54] Article 122.6-122.64 de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[55] La présomption selon laquelle la mère est la principale pourvoyeuse de soins peut être réfutée lorsqu'il est clair que ce n'est pas le cas, ce qui veut dire que la présomption ne s'applique pas dans certaines circonstances.

[56] Voir, par exemple, Wooley *et al.* (1996); Battle (1997a, b); Pulkingham et Ternowetsky (1997) et Durst (1999).

[57] Voir, par exemple, Eichler (1998); Hochschild et Machung (1989); Harvey *et al.*(1991).

[58] Les données du recensement de 1996 montrent que les familles monoparentales dirigées par des femmes sont quatre fois plus nombreuses que celles dirigées par des hommes. Voir Statistique Canada (1997).

[59] S'appuyant sur des statistiques datant de 1996, Ken Battle (1999 : 39) a affirmé que « [TRADUCTION] six enfants sur dix (61,9 p. 100) dans les familles monoparentales dirigées par une femme vivaient dans une famille à faible revenu, selon les derniers chiffres, comparativement à un sur sept (13 p. 100) dans les familles biparentales ». En 1997, 56 p. 100 des familles monoparentales dirigées par une femme vivaient dans la pauvreté (Statistique Canada 1999).

[60] En 1997, par exemple, les statistiques montraient que, même si 27 p. 100 des mères seules recevaient de l'aide sociale, seulement 3 p. 100 des pères seuls en recevaient. Voir CNBS (1998).

[61] Voir, par exemple, ANFD (1992 : 6-7).

[62] Il faut remarquer que, même si le montant de l'Allocation familiale du Québec varie selon le revenu de la famille, celle-ci est décrite par le gouvernement du Québec comme une allocation « universelle ». Voir Québec (1997).

3. SUBVENTIONS FISCALES POUR L'ÉPARGNE-RETRAITE

Introduction

> [TRADUCTION] Le principal problème du Régime de pensions du Canada pour les femmes, c'est que les régimes de retraite, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, ont été conçus en fonction des hommes (Guest 1997 : 197).

Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a tracé un sombre portrait de l'avenir financier des femmes actuellement âgées de 45 à 54 ans dans son rapport intitulé *L'avenir financier des femmes : comment envisager la retraite au mitan de la vie* (Townson 1995). On y a conclu que les avantages procurés par les deux principaux régimes de retraite de l'État, la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ), sont insuffisants et que les femmes devront s'en remettre de plus en plus à des sources privées de revenu de retraite, comme les régimes de retraite des employeurs, les régimes enregistrés d'épargne-retraite et leurs économies personnelles.

Au Canada, le revenu de retraite prend plusieurs formes, et le système de pensions du Canada est souvent décrit comme une pyramide (Donnelly 1993 : 419) avec à sa base la SV, prestation forfaitaire mensuelle versée aux personnes de plus de 65 ans, que vient compléter le Supplément de revenu garanti (SRG). Le niveau suivant est constitué par le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec qui visent tous deux à assurer un revenu de retraite aux personnes ayant été actives sur le marché du travail rémunéré. En raison des insuffisances de ces régimes de retraite (publics) de l'État, le recours à des régimes de retraite « privés » est souvent nécessaire, voire, comme nous le montrerons plus loin, encouragé par le gouvernement. Au sommet de la pyramide se trouvent les deux régimes de retraite privés qui sont abondamment subventionnés par le régime fiscal, soit le régime de pension agréé (RPA), qui est un régime de pensions d'entreprise, et le régime enregistré d'épargne-retraite (REER), un régime de retraite personnel.

Dans son rapport intitulé *Les femmes et la fiscalité*, le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992) affirmait que l'actuel système d'épargne-retraite assisté par la fiscalité entraînait une discrimination systémique contre les femmes, puisque les hommes en retirent une part disproportionnée des bénéfices. Il s'ensuit que de nombreuses femmes vivent dans la pauvreté à la retraite. Les femmes âgées seules ont toujours été représentées de façon disproportionnée chez les pauvres du Canada, et sont deux fois plus susceptibles que les hommes âgés de vivre dans la pauvreté (Caledon Institute 1996 : annexe C). En 1997, près de 50 p. 100 des femmes âgées seules de plus de 65 ans vivaient sous le seuil de la pauvreté (Statistique Canada 1999b), proportion qui est demeurée élevée au fil des ans[1]. Dans cette section, nous nous pencherons sur le rôle du régime fiscal dans ce phénomène et proposerons des façons d'éliminer une partie de cette discrimination. Bien que nous nous intéressions avant tout au régime fiscal, et particulièrement aux dépenses fiscales affectées à l'épargne-retraite, toute

analyse de ces dépenses doit tenir compte du contexte plus général de la « réforme » du régime de retraite public en cours au Canada, qui comprend le RPC/RRQ et la SV.

Sécurité de la vieillesse, Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec

La Sécurité de la vieillesse est une prestation mensuelle forfaitaire payée aux personnes âgées de plus de 65 ans. Elle est complétée par le Supplément de revenu garanti (SRG) pour les personnes dont le revenu de retraite n'atteint pas un seuil minimum. En 1989, le gouvernement conservateur a imposé une nouvelle taxe dont l'effet a été de refuser une partie de la SV aux personnes dont le revenu dépassait un certain seuil[2]. Cette mesure a entraîné l'abandon de l'universalité de la SV. En 1991, année où cette disposition de récupération fiscale est entrée pleinement en vigueur, l'abandon de l'universalité a été consacré, puisque certains contribuables au taux d'imposition élevé ne recevaient plus aucune prestation de SV. En 1996, le gouvernement libéral a adopté des critères de revenu de première ligne par rapport à ces prestations, ce qui signifie que le montant de la SV est réduit avant l'émission du chèque, changement qui a touché toutes les personnes âgées ayant un revenu net supérieur à 53 215 $. De plus, puisque le seuil de revenu pour la réduction des paiements n'est pas pleinement indexé à l'inflation, le point auquel on cesse de recevoir le plein montant de la SV s'abaisse graduellement. La SV est un régime de pensions particulièrement important pour les femmes qui, comme nous le démontrons, ne profitent pas dans la même mesure que les hommes des régimes de retraite plus « privés ». En 1993, par exemple, 58 p. 100 de toutes les prestataires de la SV étaient des femmes, et ce chiffre est demeuré assez stable au fil des ans (CCDS [s.d.]b).

On a dit que le RPC/RRQ était un régime idéal pour les femmes (Townson 1995). Il se veut un régime de remplacement du revenu, et les prestations sont fondées sur la participation à la main-d'oeuvre. Par conséquent, toutes les personnes actives, qu'elles travaillent à temps plein ou à temps partiel, qu'elles soient employées ou travailleuses autonomes, doivent y cotiser en retour d'un crédit d'impôt[3]. Le RPC/RRQ tient aussi compte des régimes de travail des femmes en permettant à celles qui ont des enfants d'interrompre leur participation à la main-d'oeuvre sans perdre leur droit aux prestations[4]. Ce régime n'est toutefois pas dénué de problèmes. Non seulement les prestations qui touchent les femmes sont-elles considérablement moindres que celles des hommes, mais moins de femmes que d'hommes cotisent au RPC/RRQ, et le montant de leurs cotisations est inférieur à celui des cotisations des hommes. Par exemple, en 1993, les femmes ne représentaient que 45 p. 100 des cotisants au RPC, et le montant de leurs cotisations ne représentait que 39 p. 100 de l'ensemble (Statistique Canada 1996). En 1994, seules 45 p. 100 des femmes âgées recevaient des prestations du RPC (Oderkirk 1996) et en 1996, la valeur moyenne des prestations de retraite du RPC versées aux femmes était à peine supérieure à la moitié de celle des prestations reçues par les hommes[5]. Ces chiffres témoignent du fait que les femmes actives ont tendance à gagner moins que les hommes et, par conséquent, à cotiser moins au RPC/RRQ. Évidemment, les femmes qui choisissent de travailler au foyer plutôt que de faire partie de la population active rémunérée ne peuvent cotiser au RPC/RRQ[6].

Régimes de pension agréés et régimes enregistrés d'épargne-retraite

Étant donné les insuffisances de la SV et du RPC/RRQ, les femmes doivent s'en remettre de plus en plus aux régimes de retraite « privés », qui comprennent les RPA et les REER, si elles veulent assurer la sécurité de leur revenu à leur retraite. Bien que ces régimes soient souvent de nature « privée », ils sont en fait largement subventionnés par le régime fiscal, au moyen d'allégements fiscaux pour les cotisations aux régimes et pour les revenus produits, ce qui a incité un auteur à les décrire comme le « troisième pilier » du régime de retraite de l'État (Guest 1997 : 283). Il est clair que les récents gouvernements fédéraux ont eu pour politique de favoriser et d'encourager une dépendance de plus en plus grande à l'égard de ce troisième pilier. En 1989, par exemple, le ministre des Finances, Michael Wilson (1989), a affirmé qu'il fallait un solide cadre fiscal pour encourager dès maintenant l'accroissement de l'épargne privée afin de répondre aux besoins futurs en matière de retraite. Plus récemment, les réformes proposées en 1996 au RPC traduisaient une volonté que les RPA et les REER deviennent la pierre d'assise du régime de retraite au Canada (Canada 1996). Le régime fiscal n'échappe pas à cette tendance. Tout d'abord, comme nous l'avons vu, ce régime a été mis à profit pour miner l'universalité de la SV avec l'adoption de la disposition de récupération. Deuxièmement, la limite des cotisations aux REER a considérablement augmenté depuis 1980, ce qui veut dire qu'on peut cotiser bien davantage à ces régimes. Le traitement fiscal préférentiel accordé à ces cotisations incite fortement les contribuables à cotiser le plus possible[7]. Toutes ces mesures ont poussé une auteure (Barnsley 1998 : 149) à formuler le commentaire suivant : « [TRADUCTION] Le message est clair : le gouvernement veut récompenser l'esprit d'initiative individuel dans la planification de la retraite tandis qu'il ne saurait permettre de croître à la responsabilité collective (de l'État) à l'égard du bien-être économique durant la vieillesse, dont témoignent les volets "publics" du régime de revenu à la retraite, et qu'il entend la contenir. »

Subvention fiscale

Étant donné l'importance croissante des RPA et des REER comme moyens d'assurer la sécurité du revenu des personnes âgées, il importe de scruter à la loupe les règles fiscales qui régissent ces régimes afin de s'assurer de leur équité. Le régime fiscal subventionne abondamment les RPA et les REER. Les employeurs et les employés qui cotisent à un RPA ont le droit de déduire certains montants dans le calcul de leur revenu, et les intérêts accumulés par l'argent investi dans un RPA ne sont pas imposables[8]. Ces mesures engendrent un important report de l'impôt parce que la cotisation est faite au moyen de dollars avant impôt et que le revenu qu'on en tire n'est imposé qu'une fois perçu sous forme de prestations de retraite, et non pas à mesure qu'il s'accumule dans le fonds de pension. Pour 2000, on prévoit que la valeur des deux types de traitement fiscal préférentiel dépassera les 12 milliards de dollars, ce qui en fait l'une des plus importantes dépenses au titre de l'impôt sur le revenu des particulières et des particuliers pour l'année (ministère des Finances 1999a : tableau 1). Les cotisations aux REER, dont le montant est limité, sont également déductibles dans le calcul du revenu et, à l'instar des RPA, le revenu gagné par le fonds s'accumule à l'abri de l'impôt. Un contribuable peut aussi réclamer une déduction (dont le montant est limité) pour les cotisations à un REER dont son conjoint est bénéficiaire. Comme dans le cas des RPA, la valeur des dépenses fiscales pour les REER est importante : on prévoit qu'elle dépassera les 14 milliards de dollars pour l'année

d'imposition 2000, ce qui en fait la plus grosse dépense fiscale de l'année. Fait à remarquer, en 1995 (derniers chiffres disponibles), le coût des dépenses fiscales pour les RPA et les REER représentait 57 p. 100 de la valeur totale de toutes les dépenses publiques affectées à la SV, au SRG et au RPC/RRQ[9]. Étant donné l'ampleur gigantesque de ces dépenses fiscales et la dépendance de plus en plus grande des personnes âgées à l'égard des RPA et des REER pour assurer la sécurité de leur revenu à la retraite, il importe tout particulièrement de s'assurer que cette façon de subventionner l'épargne-retraite atteint ses buts de façon juste et équitable et qu'aucun groupe ne soit désavantagé par rapport à un autre.

Les femmes et les régimes de pension agréés

Le problème le plus important que soulève le fait de subventionner l'épargne-retraite par l'entremise des régimes de retraite à caractère plus privé, tels que les RPA et les REER, est probablement l'exclusion d'un plus grand nombre de personnes que dans le cas d'un régime plus universel comme la SV. Comme nous le démontrons, ce sont surtout les femmes qui sont complètement exclues de ces régimes ou qui reçoivent des prestations moindres que celles des hommes. Il est difficile de déterminer exactement quel pourcentage de femmes reçoivent des revenus de régimes de pension professionnels auxquels elles ont cotisé[10]. Il est tout de même évident que les femmes tirent moins de revenu des RPA (soit à titre de cotisantes ou de conjointe d'un cotisant) que les hommes. En 1993, 58 p. 100 des hommes de 55 ans et plus tiraient un revenu d'un RPA, comparativement à 37 p. 100 des femmes, et certaines de ces femmes recevaient ce revenu sous forme de pension du conjoint selon les antécédents professionnels de leur conjoint (Statistique Canada 1996 : tableaux 1-5 et 1-6). En 1994, les femmes âgées ne tiraient que 12 p. 100 de leur revenu d'un régime de retraite privé, tandis que les hommes en retiraient près de 25 p. 100[11]. Bien que l'adhésion des femmes aux RPA ait augmenté au fil des ans[12], elle est toujours moins importante que celle des hommes. Même si l'écart entre le nombre d'hommes et de femmes bénéficiaires des RPA s'est rétréci avec le temps, l'écart entre la valeur de ces pensions s'est élargi, et c'est peut-être là la statistique la plus troublante. En 1982, la pension moyenne des femmes représentait 67 p. 100 de la pension moyenne des hommes. En 1992, la valeur n'était plus que de 60 p. 100 (CCDS [s.d.]c).

Pourquoi moins de femmes que d'hommes cotisent à des RPA et reçoivent donc une moindre part de la subvention fiscale que ces derniers? L'une des principales raisons a trait à la participation des femmes (ou à leur absence de participation) à la main-d'oeuvre rémunérée. Par exemple, lorsqu'on tient compte des coûts fiscaux tels que la perte du crédit d'impôt pour conjoint et l'incapacité de transférer les crédits d'impôt inutilisés à un conjoint, on constate l'existence d'un véritable facteur de désincitation pour les femmes ayant un conjoint à entrer sur le marché du travail[13]. D'autres facteurs contribuent à cette mesure de désincitation fiscale, notamment l'absence de services de garde d'enfants abordables et accessibles et le coût, pour le recyclage par exemple, d'un retour sur le marché du travail après une absence motivée par des responsabilités familiales. Même si plus de femmes que jamais travaillent à l'extérieur du foyer, le taux d'emploi des femmes de 25 à 54 ans n'était que de 72 p. 100 en 1998 (Statistique Canada 1999c : graphique 5). Les chiffres sont considérablement plus bas dans le cas des femmes autochtones ou des femmes handicapées. Le taux d'activité sur le marché du travail des femmes autochtones

est de 49,7 p. 100, et DAWN Canada (Réseau d'action des femmes handicapées du Canada) estime que 65 p. 100 des femmes handicapées qui souhaitent travailler sont en chômage (CCCSF 1996; CTC 1997). Les femmes inactives n'ont pas accès en leur propre nom à un RPA ou aux avantages fiscaux associés à ce régime, bien que, comme nous le signalons, certaines d'entre elles puissent avoir droit à certains avantages restreints si leur conjoint participe à ce régime. Ces femmes doivent donc s'en remettre à la SV (complétée par le SRG) et à leurs propres économies pour leur revenu de retraite, ce qui contribue à la pauvreté qui frappe un si grand nombre de femmes âgées.

Ce n'est pas seulement la faible participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée qui entrave leur capacité de tirer parti des subventions fiscales pour les RPA. Le type de travail qu'elles exercent est également un facteur important. Seules celles qui travaillent pour un employeur assez important, qui a les moyens d'offrir un régime de retraite, en profiteront. Les femmes qui travaillent à temps partiel, dans des emplois non syndiqués ou pour de petits employeurs incapables de financer ces régimes, ou qui sont travailleuses autonomes ou en chômage, ne peuvent en profiter. Les femmes sont représentées de façon disproportionnée dans le groupe des personnes incapables de tirer parti de ces avantages fiscaux. Par exemple, de 1976 à 1991, les femmes composaient immanquablement au moins 70 p. 100 de la main-d'oeuvre à temps partiel (Statistique Canada 1995). En 1994, les femmes occupaient 69 p. 100 de tous les emplois à temps partiel et 26 p. 100 des femmes actives travaillaient à temps partiel (Statistique Canada 1998b). Bien que certaines femmes invoquent des responsabilités personnelles et familiales pour justifier leur travail à temps partiel (Statistique Canada 1995), plus du tiers des femmes qui travaillent à temps partiel cherchent un travail à temps plein (CTC 1997). De plus, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à occuper un emploi non syndiqué (CTC 1997) et elles travaillent généralement dans des secteurs où la protection des pensions est la plus faible, comme le commerce de détail et les services communautaires, commerciaux et personnels (Caledon Institute 1996).

Le plus faible revenu de retraite tiré des RPA par les femmes comparativement aux hommes s'explique aussi par le fait qu'elles changent plus souvent d'emploi que ces derniers (Caledon Institute 1996). Cette mobilité signifie que, dans bien des cas, les cotisations d'une employée ne lui donnent peut-être pas droit à des prestations en raison de sa trop courte période d'emploi. Autrefois, il fallait souvent cotiser pendant 10 ans pour avoir droit aux prestations. Bien que cette période ait été réduite à deux ans dans la plupart des provinces, de nombreuses femmes quittent encore un emploi sans que leurs cotisations leur aient permis d'acquérir le droit aux prestations. Le cas échéant, l'employée ne peut transférer les cotisations tant de l'employeur que de l'employé à un autre régime de retraite, et elle perd son droit aux prestations. Des données indiquent aussi clairement que les femmes ont tendance à quitter plus souvent la main-d'oeuvre rémunérée de façon périodique que les hommes, en raison de responsabilités familiales (Caledon Institute 1996). Par exemple, les femmes sont plus susceptibles que les hommes de prendre leur retraite avant l'âge de 65 ans pour s'occuper de parents malades (Statistique Canada 1996). À cause de ces retraits du marché du travail, les femmes cotisent moins aux régimes de retraite que les hommes, et reçoivent donc des prestations de retraite inférieures à celles de leurs homologues masculins.

Il ne fait aucun doute que l'un des plus grands obstacles à l'épargne-retraite des femmes est qu'elles gagnent moins que les hommes, et qu'elles cotisent donc moins aux RPA durant leur vie professionnelle. Ainsi, les femmes reçoivent de plus faibles prestations à la retraite. Les montants cotisés au RPA tant par l'employeur que par l'employée ou employé représentent un pourcentage du revenu de l'employée ou employé. Parce que les femmes gagnent en moyenne 73 cents pour chaque dollar gagné par les hommes (Statistique Canada 1999a), le montant cotisé par les femmes et leur employeur en leur nom à un RPA est considérablement moindre que les cotisations des hommes et en leur nom. En 1996, par exemple, à peu près le même nombre d'hommes que de femmes ont réclamé une déduction pour cotisation à un RPA, mais le montant réclamé par les hommes était considérablement supérieur à celui réclamé par les femmes[14]. Il est aussi possible d'illustrer ce problème en se reportant à des chiffres révélant que près des deux tiers des économies d'impôt procurées par la déduction des cotisations aux RPA sont attribuables aux 40 p. 100 des personnes qui demandent la déduction et qui ont des revenus de 40 000 $ à 100 000 $ (St-Hilaire 1996). De plus, l'accès aux régimes de retraite a tendance à s'améliorer au rythme de l'accroissement du revenu; seul un très petit nombre de travailleuses moins bien rémunérées ont accès aux régimes de retraite contributifs (CNBS 1996) et la participation aux RPA est la plus élevée pour les personnes dont le revenu se situe entre 30 000 $ et 79 000 $ (M[illegible] 1995). Ces chiffres donnent à croire que les subventions fiscales pour la retraite profitent avant tout aux hommes. Ce problème revêt une autre dimension. Les statistiques montrent que les femmes de couleur, les femmes autochtones et les femmes handicapées ont tendance à gagner moins que leurs homologues masculins et que les autres femmes (Statistique Canada 1995). Par conséquent, elles se trouvent dans une situation encore plus injuste et ont moins à cotiser à un RPA que les femmes blanches physiquement aptes au travail.

Les femmes et les régimes enregistrés d'épargne-retraite

Les femmes qui n'ont pas accès à un régime de retraite dans le cadre de leur travail peuvent cotiser à des REER, mais pour profiter des avantages du traitement fiscal préférentiel accordé aux cotisations à ces régimes, il faut avoir de l'argent pour cotiser. Étant donné que les femmes gagnent considérablement moins que les hommes, elles ont tendance à avoir moins de revenu discrétionnaire à cotiser à un REER. Cela saute aux yeux lorsqu'on consulte les statistiques sur l'identité des cotisants à un REER et sur le montant cotisé. En 1996, plus de femmes que d'hommes ont cotisé à un REER, et bien que la disparité entre les nombres relatifs d'hommes (3 344 310) et de femmes (2 655 690) qui ont cotisé n'était pas particulièrement grande, il existait une différence considérable dans les montants cotisés. Les hommes ont cotisé au total plus de 15 milliards de dollars cette année-là, tandis que les femmes ont cotisé un peu plus de la moitié de cette somme, soit 8,5 milliards de dollars (Canada 1998b). Comme dans le cas des cotisations aux RPA, ce sont les personnes aux revenus les plus élevés qui ont le plus cotisé aux REER. Par exemple, en 1993, les personnes dont le revenu dépassait 50 000 $ ont cotisé, en moyenne, environ 6 700 $ à un REER, tandis que les personnes dont le revenu était de 20 000 $ et moins n'ont cotisé que 1 662 $ en moyenne (Canada 1998b : tableau 2). Il s'ensuit que les femmes, qui ont tendance à avoir les revenus les plus faibles, ont des REER moins bien garnis et qu'elles tirent une moindre proportion de leur revenu de retraite de cette source que les hommes. En 1996, un sondage réalisé par le Trust Royal a déterminé que les femmes avaient en moyenne 25 665 $ dans leur REER, tandis que les hommes avaient en moyenne 38 095 $ (*Financial Post* 1997).

Ces chiffres montrent que les femmes reçoivent une subvention fiscale moins élevée que les hommes parce qu'elles ont tendance à gagner moins, et donc à cotiser moins à un REER; ce problème revêt toutefois une deuxième dimension. Les chiffres de 1992 révèlent que seulement 10 p. 100 des personnes ayant produit une déclaration d'impôt faisant état d'un revenu de 25 000 $ ou moins ont cotisé à un REER, tandis que plus de 72 p. 100 des personnes gagnant plus de 100 000 $ y ont cotisé, et que le montant cotisé par les personnes gagnant un revenu moins élevé est considérablement moindre que le montant cotisé par les personnes gagnant un revenu plus élevé. En s'appuyant sur ces chiffres, Barbara Austin (1996 : 586) a calculé ce qui suit :

> [TRADUCTION] Le déclarant moyen gagnant plus de 100 000 $ cotise *quarante-quatre* fois plus à un REER que le déclarant moyen gagnant moins de 25 000 $. Lorsqu'on tient compte du taux d'imposition marginal différent de ces deux groupes, la prestation moyenne reçue par les personnes à revenu élevé est de *soixante-quinze* fois plus élevée que celle des personnes à faible revenu.

Chose certaine, le fait que plus le revenu est élevé, plus on peut cotiser à un REER est désavantageux pour les femmes comparativement aux hommes, en raison de leurs revenus plus faibles. Même si l'on haussait les plafonds de cotisation pour les femmes afin de leur permettre de cotiser davantage aux REER, rien n'indique que cette mesure accroîtrait leur revenu à la retraite, pour la simple raison que celles-ci ne cotisent pas tout ce qu'elles pourraient cotiser aux REER. En 1993, seulement 31 p. 100 des cotisantes ont réclamé 95 p. 100 ou plus de ce à quoi elles avaient droit pour l'année (Frenken 1995). En accroissant les possibilités de cotisation et en augmentant le montant cotisable, on ne risque pas d'augmenter la capacité des femmes d'économiser en vue de la retraite au moyen des REER. La raison principale, c'est que les femmes ne jouissent pas d'un revenu discrétionnaire suffisant pour cotiser le plein montant admissible.

Les femmes et le REER de conjoint

Les femmes qui travaillent au foyer et ne sont pas actives sur le marché du travail rémunéré n'ont pas beaucoup de chances de pouvoir bénéficier des RPA ni des REER. Ces femmes n'ont pas accès aux régimes de retraite liés à l'emploi et, sans revenu, elles sont peu susceptibles de pouvoir cotiser à un REER. Le régime fiscal reconnaît ce problème et tente de le régler en partie au moyen des règles spéciales qui s'appliquent au conjoint. Les RPA peuvent prévoir des prestations de survivant (soit avant, soit après la retraite) qui garantissent que les prestations versées à une particulière ou un particulier peuvent, au décès de cette personne, être versées à son conjoint. En ce qui a trait aux REER, une personne peut, jusqu'à un maximum déterminé, cotiser à un REER au nom du conjoint. La cotisation ne peut dépasser le plafond des cotisations du cotisant, défalqué de tout montant cotisé à son propre régime de retraite. L'avantage de cotiser au régime du conjoint (plutôt qu'à son propre régime), c'est que l'on assure un revenu de retraite à son conjoint et que l'on partage les revenus avec cette personne. Autrement dit, le revenu qui aurait été versé à la personne et imposé au taux de cette personne à sa réalisation sera imposé au nom du conjoint, qui pourrait fort bien payer moins d'impôt en raison d'un revenu moindre. La politique générale qui sous-tend les prestations de survivant et les REER de conjoint est de

permettre aux personnes d'assurer un revenu de retraite à leur conjoint (surtout des femmes) incapable de cotiser à un RPA ou à un REER en son propre nom.

À première vue, cette politique semble louable, mais à y regarder de plus près, des difficultés surgissent. Ces problèmes ont incité le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme à préconiser, au cours des années 1980, l'abolition de ces systèmes au profit de régimes de retraite propres aux femmes (Guest 1997). Le principal problème, c'est que les prestations subventionnées par l'État sont versées à des personnes uniquement parce qu'elles ont une relation bien définie avec une autre personne. Les personnes seules et celles dont la relation n'est pas reconnue par le régime fiscal, comme les lesbiennes[15], font l'objet de discrimination. Pourtant, le nombre de personnes vivant dans des familles diminue, et plus de femmes que jamais vivent seules ou avec leurs enfants (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993). En fait, un rapport récent révèle une augmentation de 19 p. 100 du nombre d'adultes vivant sans partenaire de 1991 à 1996 (Statistique Canada 1997a). Étant donné cette évolution démographique, le droit fondamental à une subvention fiscale lorsqu'on vit dans une relation conjugale hétérosexuelle n'est plus indiqué.

Question de la déduction fiscale

Comme dans le cas d'un si grand nombre de dépenses fiscales, le dégrèvement fiscal offert pour les cotisations au RPA et au REER prend la forme d'une déduction et non d'un crédit d'impôt. Par conséquent, comme nous l'avons vu ailleurs dans cette étude, les personnes qui bénéficient le plus de la déduction sont celles dont le taux d'imposition est le plus élevé. Puisque les hommes ont tendance à gagner plus que les femmes et à être plus riches qu'elles, ils reçoivent des subventions plus généreuses. En fait, les dispositions fiscales qui ont trait aux régimes de retraite privés instituent une hiérarchie de contribuables quant aux préférences fiscales à l'égard de l'épargne-retraite. Cette hiérarchie est en rapport inverse avec leur capacité de subvenir à leurs besoins financiers durant leur retraite. Les personnes dont le revenu est le plus élevé (surtout des hommes) se situent au sommet, tandis que moins le revenu est élevé, plus on s'éloigne du sommet. Au bas se trouvent les personnes dont la déduction ne vaut rien, soit parce qu'elles n'ont pas accès à un RPA, soit qu'elles n'ont pas assez d'argent pour cotiser à un REER, soit qu'elles n'ont pas accès à un régime de retraite par l'entremise de leur conjoint, ou tout simplement parce qu'elles n'ont pas assez de revenu imposable pour profiter de la déduction. Le régime fiscal ne fait que refléter et renforcer l'actuelle inégalité économique entre les riches et les pauvres, et entre les hommes et les femmes.

Possibilités de réforme

Quels seraient les changements qui permettraient de régler les problèmes que, comme nous l'avons indiqué, cause aux femmes l'actuel régime d'épargne-retraite financé par des déductions fiscales? De toute évidence, il ne s'agit pas tout simplement de lacunes dans les règles actuelles qu'on pourrait combler au moyen de rajustements mineurs. En fait, les problèmes de certaines sont tellement fondamentaux qu'il ne semble pas y avoir de solution facile. Comme le dit Susan Worth Rowley (1986 : 340-341) :

> [TRADUCTION] Tant que les pensions seront fondées sur le revenu avant la retraite, tant que le revenu avant la retraite sera affecté en fonction d'une échelle salariale discriminatoire, et tant que les régimes de retraite ne reconnaîtront pas la valeur du travail non rémunéré effectué par les femmes — et qui les désavantage encore plus lorsqu'elles s'intègrent à la population active, soit de façon intermittente, soit plus tard dans la vie — le régime de pension demeurera inconstitutionnel.

D'autres sont plus optimistes quant à la perspective d'opérer des changements pour améliorer sensiblement la situation des femmes; de nombreuses suggestions ont été faites pour améliorer les règles fiscales en vigueur[16].

Avant d'examiner les possibilités, il importe de faire le point, en ce qui a trait aux orientations politiques, sur les objectifs des règles fiscales concernant l'épargne-retraite. Ces objectifs semblent doubles. Tout d'abord, on veut que les Canadiennes et les Canadiens disposent d'un revenu suffisant à la retraite. Ensuite, les règles visent à encourager l'épargne-retraite privée et à atténuer ainsi certaines des pressions auxquelles sont soumis les régimes de l'État, comme la SV et le RPC/RRQ[17]. Il importe de savoir, à la lumière de l'analyse qui précède, si le régime fiscal est l'outil indiqué pour subventionner l'épargne-retraite. Peut-on espérer aplanir les inégalités entre les sexes qu'entraîne cette façon de faire, ou devrait-on utiliser d'autres moyens pour subventionner l'épargne-retraite? La réponse tient, dans une certaine mesure, au fait que l'on croit ou non que l'actuel système de pensions « public » doit être bonifié ou qu'il y a plutôt lieu d'encourager les particulières et particuliers à cotiser à des régimes « privés », comme les RPA et les REER. Si l'on privilégie la première approche, on atténuera le rôle du régime fiscal. Cette question ne fait toutefois pas consensus. En fait, le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992) a illustré cette absence de consensus dans ses recommandations.

Certains membres du groupe étaient d'avis que les subventions publiques à l'épargne-retraite (qu'il s'agisse des REER ou des régimes de retraite) offertes par l'entremise du régime fiscal devraient être affectées plutôt à l'expansion et à l'enrichissement du système public de sécurité à la retraite (SV, SRG et RPC/RRQ), tandis que d'autres membres estimaient qu'il y avait lieu de maintenir l'aide à l'épargne-retraite par l'entremise du régime fiscal parce que l'épargne-retraite privée est un important volet d'une politique globale d'épargne-retraite.

L'une des raisons qui expliquent l'absence de consensus, c'est que, compte tenu de la réalité politique, dans le climat actuel, il est peu probable qu'on affecte davantage de ressources pour étayer la SV, le SRG et le RPC/RRQ. En fait, compte tenu des changements proposés par le gouvernement fédéral au RPC, l'importance de ce régime comme principale source de revenu à la retraite diminuera[18]. Comme le dit Monica Townson (1995 : 70) :

> Les prestations et les politiques visent maintenant à amoindrir le rôle du gouvernement et à accroître la responsabilité des personnes de prévoir leur retraite. Étant donné cette situation, il semblerait futile de formuler des propositions visant à accroître le niveau de prestations des programmes

> gouvernementaux, bien que ce soit le meilleur moyen d'améliorer l'avenir financier des femmes [...].

Compte tenu de ce qui précède, et du fait que cette étude porte avant tout sur le régime fiscal, les propositions d'amélioration suivantes portent sur des changements à apporter aux règles fiscales en vigueur qui aideraient à atténuer les inégalités entre les sexes, dont il a été question précédemment. Nous proposons quatre solutions de rechange :

- l'élimination de tous les avantages fiscaux pour l'épargne-retraite;
- une nouvelle formulation des règles fiscales pour réduire l'ampleur et la disponibilité des avantages fiscaux, comme l'a fait récemment l'Australie;
- l'imposition d'une limite au montant des cotisations admissibles à un traitement fiscal préférentiel;
- la transformation de la déduction fiscale pour les employés et employées en un crédit d'impôt remboursable.

Éliminer tous les avantages fiscaux

Tant qu'il existera une inégalité économique entre les hommes et les femmes, c'est-à-dire tant que les femmes n'auront pas autant de possibilités que les hommes de tirer parti des avantages fiscaux assortis aux cotisations à un régime de retraite privé, on pourra soutenir avec raison que ces avantages devraient être éliminés de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Barbara Austin a proposé l'élimination de la déduction pour les cotisations aux RPA et aux REER, tout en signalant que si la déduction était éliminée, il ne conviendrait pas d'imposer les prestations versées à la retraite, puisqu'on aurait déjà payé de l'impôt sur la portion que représentent les cotisations. Elle souligne également (1996 : 590) que « [TRADUCTION] si le revenu des régimes n'est pas imposé... la pleine exonération fiscale de la prestation de retraite aurait des répercussions semblables sur les recettes fiscales des systèmes actuels, bien que le versement des impôts se ferait plus tôt ». Si l'on devait adopter cette approche, il faudrait notamment veiller à contrôler les cotisations au régime afin de n'imposer que la portion de la prestation de retraite qui représente un revenu gagné.

L'idée d'imposer le revenu de placements produit par les RPA et les REER n'a pas attiré beaucoup l'attention. À notre avis, cette voie est parsemée d'embûches considérables. Tout d'abord, il serait nécessaire de déterminer qui aurait à payer l'impôt sur le revenu de placement. Serait-il attribué à la cotisante ou au cotisant, qui aurait à payer l'impôt? Dans l'affirmative, on pourrait se retrouver devant un problème de liquidités; c'est-à-dire que la cotisante ou le cotisant pourrait ne pas disposer de suffisamment d'argent pour payer ses impôts, puisqu'elle ou il n'aurait pas encore reçu le revenu au moment de l'imposition. Ce problème serait particulièrement aigu pour une personne à faible revenu et, bien que la *Loi* renferme plusieurs dispositions en vertu desquelles le revenu est imposé, même s'il n'a pas encore été reçu, ce changement risque d'être fort peu populaire. On pourrait aussi demander au régime de retraite de payer l'impôt bien que, comme le souligne Austin (1996 : 592), « [TRADUCTION] il serait impossible d'appliquer un taux d'imposition unique à des fonds de retraite sans maintenir l'avantage fiscal supplémentaire accordé aux personnes à revenu élevé ou pénaliser les personnes à faible revenu pour leur participation ». Pour ces raisons,

l'imposition du revenu de placement gagné par les RPA et les REER n'est pas une proposition intéressante.

Réduire le montant et la disponibilité des avantages fiscaux

La réduction, plutôt que l'élimination, des avantages fiscaux pour l'investissement dans les régimes de retraite est une mesure moins draconienne. Plusieurs pays ont emprunté cette voie. La Nouvelle-Zélande, par exemple, vient d'éliminer la déduction pour les cotisations aux régimes de retraite et a commencé à imposer tous les revenus de ces régimes, bien que le revenu de retraite pris à la retraite demeure libre d'impôt. Cette mesure a été adoptée, en partie, pour améliorer l'équité du régime fiscal (Dilnot 1992). En Australie, on a surtout essayé d'inciter plus d'employeurs à offrir des régimes de retraite à leurs employées et employés. Selon le *Superannuation Guarantee Charge Act, 1992*, les employeurs doivent cotiser à un régime de retraite pour chaque employée ou employé qui gagne plus de 900 $ par mois. Un dégrèvement fiscal est accordé au moyen d'une déduction aux employeurs pour leurs cotisations, un faible taux d'imposition (15 p. 100) sur les revenus du régime et un dégrèvement (crédit) de 15 p. 100 pour les revenus tirés du régime par les employées et les employés qui y cotisent. D'un point de vue fiscal, cette approche offre cet avantage que la valeur de la subvention fiscale pour les contribuables individuels qui adhèrent au régime ne dépend pas de leur taux d'imposition marginal, parce que la déduction d'impôt n'est offerte qu'à l'employeur; l'employée ou l'employé à la retraite obtient un avantage fiscal sous forme de crédit, ce qui permet à tous les contribuables d'économiser le même montant d'impôt.

Limiter le montant de la déduction pour les cotisations aux RPA et aux REER

Une autre façon de réduire certaines des inégalités actuelles entre les sexes serait de limiter le montant déductible des cotisations aux RPA et aux REER. C'est la suggestion qui est revenue le plus souvent devant le Comité des finances lors des consultations préalables au budget de 1994 (Austin 1996). À l'heure actuelle, le maximum déductible est fondé sur un revenu équivalant à deux fois et demie le salaire moyen de tous les travailleurs et travailleuses, qui est lui-même de trois fois et demie supérieur au revenu de la travailleuse type (Townson 1995 : 74). Le montant de la déduction a fait l'objet de certains débats. Par exemple, en 1990, le Conseil national du bien-être social (1990) a recommandé que la limite des cotisations aux REER ne dépasse pas une fois et demie le salaire moyen. Cette proposition a été réitérée par la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993) en 1993 et par le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, qui l'a élargie à l'ensemble des cotisations à la fois à un RPA et à un REER au cours d'une même année (Townson 1995). Un des problèmes que soulève cette approche, c'est que, même si elle limitait le montant de la subvention fiscale offerte à une personne à revenu élevé, elle ne réglerait en rien celui de la personne à faible revenu qui n'a pas d'argent à cotiser à un régime de retraite. Si l'on devait adopter cette mesure, il serait extrêmement important de veiller à ce que la manne fiscale pour le gouvernement soit affectée à la réduction de certaines des conséquences des iniquités historiques causées aux femmes par l'actuel système, par exemple en réaffectant les fonds pour améliorer la SV. Il ne fait aucun doute que tout plan de réduction des montants admissibles aux cotisations aux RPA et aux REER susciterait une réaction très défavorable dans de nombreux milieux. Il suffit de jeter un coup d'oeil aux pages des journaux financiers avant le dépôt du budget lorsqu'il est question des plafonds des cotisations, pour mesurer l'ampleur de l'opposition à cette proposition.

Convertir la déduction en crédit d'impôt remboursable

Une autre façon de faire, proposée par plusieurs personnes, est de remplacer la déduction pour les cotisations aux régimes de retraite privés par un crédit d'impôt[19]. Cette proposition présente l'attrait d'accroître la progressivité du système, étant donné que le crédit d'impôt serait le même pour tous les contribuables quant aux économies d'impôt réalisées, peu importe le taux d'imposition[20]. Ce crédit serait remboursable, ce qui garantirait que bon nombre des personnes qui n'ont pas accès aux subventions fiscales pour l'épargne-retraite parce qu'elles n'ont aucun revenu imposable en profiteraient. Cette proposition ne règle pas toutefois le problème des personnes qui n'ont tout simplement pas d'argent à cotiser.

Conclusion

Le régime fiscal joue un rôle important dans le financement de l'épargne-retraite, et il continuera probablement de le faire. L'adoption de l'un ou l'autre des changements décrits précédemment corrigerait en partie l'application inéquitable des règles fiscales aux femmes, mais aucun n'offrirait une solution complète. Il reste que, comme l'a dit Monica Townson (1995 : 70) :

> Les prestations sont réduites et les politiques visent maintenant à amoindrir le rôle du gouvernement et à accroître la responsabilité des personnes de prévoir leur retraite. Étant donné cette situation, il semblerait futile de formuler des propositions visant à accroître le niveau de prestations des programmes gouvernementaux, bien que ce soit le meilleur moyen d'améliorer l'avenir financier des femmes [...].

Selon la réalité politique, la mesure la plus susceptible d'être adoptée en vue de mieux assurer la sécurité économique des femmes à la retraite est l'amélioration de l'accès des femmes aux régimes de retraite subventionnés par l'impôt.

Notes

[1] En 1993, le chiffre était de 56 p. 100, tandis qu'en 1996, il était de 53 p. 100. Voir Oderkirk (1996) et Statistique Canada (1999a).

[2] Article 180.2 de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[3] Le RPC et le RRQ sont des régimes de retraite très semblables. Les résidents du Québec cotisent au RRQ, mais les deux régimes sont considérablement intégrés, ce qui permet, par exemple, aux personnes qui travaillent une partie de leur vie au Québec et l'autre partie dans une autre province de recevoir des prestations de retraite en fonction de leurs cotisations aux deux régimes.

[4] La disposition de « non-participation » pour élever un enfant permet à une femme d'exclure les années au cours desquelles son enfant est âgé de moins de sept ans du calcul de son revenu moyen. Cette disposition n'oblige pas la femme à quitter le marché du travail

rémunéré, mais elle en tire profit si elle ne gagne rien ou si son revenu est faible au cours de cette période. Cela n'a pas pour effet d'abaisser le niveau de ses prestations futures.

[5] Caledon Institute (1996), Table of Average CPP/QPP Retirement Benefit by Sex.

[6] On trouvera dans Guest (1997) et Cassels (1995) deux excellents examens de l'élargissement de l'admissibilité au RPC/RRQ aux personnes au foyer.

[7] On trouvera un examen de cette question dans Barnsley (1998).

[8] Paragraphes 147.2(1) et (2) et alinéa 149(1)*o.1)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[9] En 1995, la valeur de l'ensemble des dépenses fiscales était supérieure à 24 milliards de dollars, tandis que celle de l'ensemble des dépenses affectées par l'État à la SV, au SRG et au RPC/RRQ dépassait les 42 milliards de dollars. Voir Canada (1998) et CCDS ([s.d.]a).

[10] On se heurte à plusieurs problèmes lorsqu'il s'agit de cerner cette source de revenu. En premier lieu, les statistiques fiscales ne révèlent pas si le revenu tiré par une particulière ou un particulier d'un RPA est une pension individuelle ou s'il s'agit d'une prestation de conjoint. Dans ce dernier cas, les cotisations n'auront pas été versées par la bénéficiaire, mais plutôt par son conjoint. Deuxièmement, le revenu de pension comprend le revenu tiré des régimes de retraite à participation différée aux bénéfices, des fonds enregistrés de revenu de retraite, des régimes de pension étrangers et des prestations de survivant. Troisièmement, il est impossible de cerner le revenu tiré des REER, parce que le revenu de rentes provenant des REER est inclus avec le revenu de placement et celui des fonds enregistrés de revenu de retraite.

[11] Statistique Canada (1997). L'une des raisons pour lesquelles les femmes retirent actuellement une plus faible part de leur revenu de retraite des RPA, c'est qu'il leur était souvent interdit d'adhérer à des régimes de retraite professionnels tant qu'elles n'avaient pas atteint un certain âge, plus avancé pour elles que pour les hommes. On trouvera une analyse de ce problème dans Townson (1995). Bien que ces pratiques soient maintenant interdites parce qu'elles contreviennent aux lois sur les droits de la personne, il reste sans doute beaucoup de femmes qui n'ont pas encore pris leur retraite mais qui subiront les effets néfastes de ces pratiques. Dans une optique fiscale, ces femmes n'avaient aucun accès à une importante subvention fiscale. En raison de cette situation, conjuguée à leur incapacité de cotiser à un régime de retraite durant l'ensemble ou une partie de leur vie professionnelle, elles continueront à l'avenir d'être moins à l'aise financièrement que leurs homologues masculins à la retraite.

[12] En 1985, les femmes représentaient 35 p. 100 de l'ensemble des cotisants aux RPA; en 1995, ce chiffre était passé à 44 p. 100 (Statistique Canada 1998).

[13] On trouvera un examen complet de cette question dans Young (1997).

[14] En 1996, 1,8 million d'hommes ont déduit un peu moins de 4 milliards de dollars de leur revenu, tandis que 1,74 million de femmes en ont déduit un peu moins de 3 milliards de dollars. Voir Canada (1998). Ces chiffres ne tiennent pas compte des personnes qui n'ont pu

demander la déduction fiscale parce qu'elles n'avaient pas de revenu imposable. Il est probable qu'un plus grand nombre de femmes appartiennent à cette catégorie, étant donné qu'elles ont tendance à gagner moins que les hommes et qu'elles ont moins accès au marché du travail.

[15] Il faut signaler qu'au moment de rédiger cette étude , le paragraphe 252(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* définissait un conjoint comme une personne de sexe opposé qui, à un moment donné, vit avec le contribuable en union conjugale et qui, selon le cas, a vécu ainsi pendant une période de 12 mois se terminant avant ce moment, ou est le père ou la mère naturel ou adoptif de l'enfant du contribuable. Par conséquent, les partenaires de même sexe ne sont pas visés par cette définition. Dans *Rosenberg c. Canada* (*Procureur général*) 98 D.T.C. 6286 à 6293, la Cour d'appel de l'Ontario a décrété que les mots « ou du même sexe » devraient être sous-entendus dans la définition de « conjoint » au paragraphe 252(4), tel qu'il s'applique à l'agrément des RPA, avec pour résultat que les lesbiennes et les homosexuels sont maintenant des « conjoints » aux fins de l'agrément des RPA. La décision ne s'étendait pas aux REER, mais certains indices laissent croire que le gouvernement fédéral envisage d'apporter des modifications à la définition de « conjoint » pour l'ensemble de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[16] Voir, par exemple, Austin (1996); Dulude (1981); CNBS (1990); Townson (1995); Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992).

[17] Voir, par exemple, Austin (1996). Il faut signaler que la privatisation de l'épargne-retraite fait l'objet de nombreuses critiques. En abandonnant l'universalité de son système de pensions et en le privatisant davantage, l'État privilégie les personnes qui ont des revenus plus élevés (et qui sont, par conséquent, dans une meilleure situation économique pour épargner en vue de leur retraite) aux dépens des personnes moins bien nanties. Ces critiques ont incité certaines personnes à soutenir qu'il faudrait renoncer à cette tendance à la privatisation de l'épargne-retraite pour s'acheminer vers un système de pension public plus universel dans lequel le secteur privé intervient moins. Voir, par exemple, Austin (1996); Dulude (1981); CNBS (1990); Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992).

[18] On trouvera dans Guest (1997) un examen de cette question.

[19] Voir, par exemple, Austin (1996); Donnelly (1993); CNBS (1990); Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993); Townson (1995).

[20] Selon l'une des critiques faites à cette proposition dans le contexte des REER, un crédit d'impôt doit habituellement être consenti au taux fédéral le plus bas et, si on procédait ainsi dans ce cas, il faudrait, pour être juste, que l'impôt prélevé sur les prestations de retraite le soit aussi au taux le plus faible, ce qui accorderait un avantage aux personnes à revenu élevé. Si l'impôt au moment du retrait était prélevé à un taux plus élevé, on éliminerait ainsi une partie de l'incitation à cotiser à un REER parce que l'impôt payé au moment de retirer les prestations serait plus élevé que le crédit d'impôt pour les cotisations. À notre avis, il reste que l'avantage de mettre un revenu à l'abri de l'impôt au moyen d'un REER continuerait d'attirer les investissements dans ces régimes.

4. AUTRES SUBVENTIONS FISCALES

Subventions fiscales liées aux personnes à charge

> [TRADUCTION] Ces dispositions concernant les personnes à charge devraient être éliminées. Elles minent l'importante contribution que font à l'économie les femmes qui travaillent au foyer. Qui plus est, elles font grimper le coût de l'entrée sur le marché du travail, ce qui fausse leurs choix et sape leur autonomie (Maloney 1994 : 146).

Cette section traite avant tout des répercussions sur les femmes de deux dispositions particulières qui ont trait aux personnes à charge : le crédit d'impôt pour conjoint (marié)[1] et la possibilité de transférer les crédits d'impôt inutilisés au conjoint[2]. Ces deux mesures ont fait l'objet de nombreuses critiques dans l'optique de leurs répercussions sur les femmes[3].

Crédit d'impôt pour conjoint et transfert des crédits d'impôt inutilisés au conjoint
L'exemption de personne mariée, adoptée dans la première *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu*, en 1917, a été le précurseur du crédit d'impôt pour conjoint. Cette exemption était offerte aux contribuables mariés et prévoyait une exemption d'impôt de 3 000 $, à la différence de l'exemption d'impôt personnel de 1 500 $. Comme l'a souligné Kathleen Lahey (1988 : 378) « [TRADUCTION] Les exemptions personnelles et de personne mariée jouaient un rôle politique et économique de premier plan : elles offraient effectivement une exonération d'impôt sur le revenu aux hommes de la classe ouvrière, célibataires ou mariés ». En 1942, l'exemption de personne mariée a été révisée, de sorte que même si une femme entrait sur le marché du travail rémunéré, son mari demeurait admissible à l'exemption; en 1947 toutefois, on a imposé une limite (250 $) au montant que pouvait gagner une femme mariée avant que son mari ne perde son droit à l'exemption[4]. En 1988, l'exemption de personne mariée a été convertie en crédit d'impôt et, le 1er janvier 1992, sa portée a été élargie pour inclure les personnes vivant en union libre[5]. Pour l'année d'imposition 1999, le montant pour conjoint est de 5 718 $. Ce montant est réduit par l'excédent du revenu net du conjoint supérieur à 538 $. Cette réduction a pour effet d'éliminer le droit au crédit lorsque le revenu du conjoint dépasse 5 918 $; ainsi, si un conjoint est actif, il perd rapidement son droit au crédit. Une autre règle est liée au crédit pour conjoint, à savoir qu'une personne qui ne peut utiliser certains crédits d'impôt peut les transférer au conjoint, lequel peut ensuite s'en prévaloir pour réduire son impôt. Les crédits admissibles à ce transfert comprennent le crédit pour frais de scolarité, le crédit pour études, le crédit en raison de l'âge, le crédit pour pension et le crédit d'impôt pour personne handicapée.

Ces règles ont des répercussions différentes selon le sexe. Plus de femmes que d'hommes travaillent à la maison plutôt qu'au sein de la main-d'oeuvre rémunérée; par conséquent, ce sont surtout les hommes qui se prévalent du crédit d'impôt pour conjoint[6]. En outre, plus de quatre fois plus d'hommes utilisent les crédits d'impôt transférés de leur conjointe que les femmes (Canada 1998b). Plusieurs problèmes surgissent lorsqu'on étudie les

répercussions sur les femmes des dispositions comme le crédit d'impôt pour conjoint et le transfert de crédits inutilisés. Le premier, c'est que les dispositions fondées sur la qualité de personne à charge sont un facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre. En théorie, si l'on tient compte des coûts aux fins de l'impôt (dans le cas présent, la perte du crédit pour conjoint et l'incapacité de transférer les crédits inutilisés à un conjoint), il y a un véritable facteur de désincitation pour les femmes vivant une relation conjugale qui entrent sur le marché du travail rémunéré. D'autres coûts, tels que les frais de garde d'enfants, les frais de déplacement, les vêtements, et les coûts monétaires et autres associés au remplacement du travail ménager, accentuent le facteur de désincitation. De plus, si l'on tient compte du fait que de nombreuses femmes sont le second titulaire de revenu dans une relation hétérosexuelle[7] et qu'elles gagnent un salaire relativement bas, la conjugaison de ces facteurs et les obstacles fiscaux ont un effet particulièrement préjudiciable sur le choix des femmes de travailler à l'extérieur du foye.

Malgré les facteurs de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre, plus de femmes que jamais travaillent à l'extérieur du foyer[8]. Le principal motif semble être la nécessité économique[9]. Les femmes ne gagnent toutefois pas ce que gagnent les hommes, et elles sont plus susceptibles d'occuper un emploi occasionnel ou à temps partiel. Ainsi, elles demeurent souvent le second titulaire de revenu dans la relation. En 1995, par exemple, le revenu total moyen de l'ensemble des Canadiennes de plus de 15 ans était d'environ 16 600 $, tandis que chez les hommes, il atteignait 29 600 $ (Condition féminine Canada 1997). Par conséquent, la pénalité qui s'ajoute à la participation des femmes à la main-d'oeuvre est inacceptable.

Selon une autre critique importante des dispositions liées à la qualité de personne à charge, les règles, comme le crédit d'impôt pour conjoint, affirment que la dépendance d'une femme à l'égard d'un homme mérite un dégrèvement fiscal. Là encore, ces mesures minent l'autonomie des femmes et entraînent une certaine privatisation de la responsabilité économique des personnes à charge. La politique fiscale a réagi à l'absence de pouvoir économique des femmes en laissant à la famille (le secteur privé) le soin d'assumer la responsabilité à l'égard du manque de ressources des femmes. De plus, dans le cas du crédit d'impôt pour conjoint, la subvention fiscale est versée à la personne qui domine la relation sur le plan économique, et non à la personne « à charge » qui en a besoin. Dans cette façon de faire, on présume que le revenu est mis en commun et que la richesse est distribuée également au sein du couple. Toutefois, des études révèlent que cette hypothèse est tout simplement erronée. En fait, la mise en commun et la redistribution de la richesse ne se produisent pas dans la majorité des couples[10]. De nombreuses femmes n'ont pas accès au revenu gagné par leur conjoint et n'ont aucune emprise sur ce revenu. Il est injuste de fonder des politiques fiscales sur l'hypothèse contraire.

Des données indiquent clairement que les modes de vie des contribuables ont considérablement évolué depuis l'adoption de dispositions comme le crédit d'impôt pour conjoint. Le nombre de personnes vivant dans une famille nucléaire traditionnelle est à la baisse; plus de femmes que jamais vivent seules ou avec leurs enfants, et la très grande majorité des familles monoparentales sont dirigées par des femmes. En fait, les familles monoparentales dirigées par des femmes sont plus de quatre fois plus nombreuses que

celles dirigées par des hommes (Statistique Canada 1997a). Comme l'a déclaré le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992 : 10), « le concept d'un couple comme unité économique pour toute la vie avec revenu, richesse et dépenses conjoints pourrait ne plus être approprié compte tenu des changements dans les structures familiales, de l'augmentation du taux de divorce et des échecs dans les mariages ».

Selon le paragraphe 252(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le conjoint d'un contribuable comprend la personne de sexe opposé qui habite maritalement avec le contribuable et :

- qui a cohabité avec le contribuable durant 12 mois;
- ou qui est le parent d'un enfant de qui le contribuable est également un parent.

La définition de « conjoint » n'inclut pas les partenaires de lesbiennes ou d'homosexuels; par conséquent, une lesbienne n'a pas droit au crédit d'impôt pour conjoint en regard de sa partenaire. Comme nous l'avons vu, le crédit d'impôt pour conjoint a certaines incidences défavorables pour les femmes; s'il doit cependant demeurer dans la *Loi de l'impôt sur le revenu,* il devrait, à tout le moins, être modifié de façon à inclure les relations entre partenaires de même sexe. En fait, il se peut que l'actuelle définition contrevienne au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce qu'elle établit une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Dans *Rosenberg c. Canada* (*Procureur général*)[11], la Cour d'appel de l'Ontario a jugé que les mots « ou de même sexe » devraient être considérés comme faisant implicitement partie de la définition de « conjoint » dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* en ce qui a trait à l'agrément des régimes enregistrés d'épargne-retraite, avec pour résultat que les lesbiennes et les homosexuels sont maintenant des conjoints aux fins de l'agrément de ces régimes de pension professionnels. Dans *Rosenberg*, le procureur général a admis que la définition de « conjoint » appliquée aux régimes de pension contrevenait au paragraphe 15(1) de la *Charte*[12]. Il est difficile de comprendre pourquoi la définition contreviendrait au paragraphe 15(1) uniquement dans le contexte de son application aux régimes de pension. Il est donc probable que la définition est discriminatoire au sens du paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés.* Il s'agirait alors de savoir si la discrimination peut être justifiée conformément à l'article 1 de la *Charte*, ce qui sauverait la définition. La question pourrait être résolue bientôt. La Fondation en faveur de l'égalité des familles, groupe de défense des lesbiennes et des gais, a intenté des poursuites contre le gouvernement fédéral sur cette question. Selon son argument, le terme « conjoint » dans 58 textes de loi, y compris dans la *Loi de l'impôt sur le revenu,* crée une discrimination à l'endroit des lesbiennes et des homosexuels, contraire au paragraphe 15(1) de la *Charte* parce qu'il ne s'applique qu'à des personnes de sexe opposé et qu'il ne peut être sauvé par l'article 1[13].

Possibilités de réforme

Quelles mesures pourraient permettre de résoudre les problèmes dont il a été question précédemment? Une première étape serait de remettre globalement en question l'octroi de subventions fiscales aux personnes ayant un conjoint. Par exemple, aux États-Unis, l'économiste Julie Nelson (1996) propose que la qualité de conjoint ne soit pas le facteur déterminant de la pertinence d'une relation aux fins de l'obtention d'une subvention fiscale

comme le crédit d'impôt pour conjoint. Elle propose d'élargir la définition aux « personnes en relation », ce qui comprendrait le ou la contribuable et sa personne à charge. La personne à charge comprendrait une personne incapable de subvenir à ses besoins, et le rapport avec cette personne pourrait être ou non de nature familiale. La personne demanderait le crédit d'impôt pour subvenir aux besoins de la personne à charge. Cette suggestion tiendrait compte de divers types de relations et éliminerait de ce fait l'actuelle discrimination contre les lesbiennes et les homosexuels qui ne sont pas définis comme conjoints dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*; elle ne s'attaquerait pas directement au problème soulevé par le facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée, pas plus qu'au fait que la subvention est versée à la personne qui domine la relation sur le plan économique. Il faut opérer des changements plus radicaux.

La Commission de l'équité fiscale de l'Ontario a débattu de cette question. Les membres du Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité divergeaient d'opinion quant à l'approche à adopter. Certains ont recommandé l'abrogation du crédit d'impôt pour conjoint et des règles concernant le transfert des crédits inutilisés (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1992). Dans son rapport final, la Commission (1993 : 258) a recommandé ce qui suit : « Dans une situation idéale, le montant de marié devrait être supprimé au niveau fédéral comme au niveau provincial » et les fonds excédentaires devraient être réaffectés au moyen d'un processus de crédit refondu. Cette approche est celle que favorise aussi Maureen Maloney (1994), comme en témoigne la citation en début de chapitre. Les membres du Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité qui ne préconisaient pas l'abrogation de ces dispositions ont opté pour la conversion du crédit pour conjoint en crédit d'impôt remboursable accordé au conjoint ayant le revenu le plus faible. Cette mesure permettrait de veiller à ce que la personne à charge reçoive la subvention.

Conclusion

L'opportunité de conserver le crédit d'impôt pour conjoint et la capacité de transférer les crédits d'impôt inutilisés à une conjointe ou à un conjoint est une question épineuse. Dans le cadre de son plan stratégique, la Commission du droit du Canada sollicite des commentaires sur la question des relations personnelles et de la loi[14]. Une partie des travaux comprendra l'examen de questions, comme la redéfinition des modalités des relations qui devraient revêtir une importance juridique et, dans ce contexte, la possibilité de concevoir le régime fiscal sans référence aux conjoints et aux unités familiales[15]. Étant donné la vaste portée de ce projet et son rapport particulier avec le droit fiscal, il serait avisé d'attendre la conclusion des travaux et le rapport de la Commission du droit avant de modifier la loi.

Subventions fiscales pour les personnes handicapées ou pour celles dont s'occupent des parents

> [TRADUCTION] Malgré toute l'aide offerte aux personnes handicapées, il est probable que de nombreuses personnes admissibles ne tirent pas parti de tous les avantages fiscaux qui leur sont offerts, entre autres en raison de la portée et de la complexité des règles. La plupart des personnes, et même les spécialistes de l'impôt, auraient peine à s'y retrouver dans le labyrinthe de

> lois liées aux crédits et aux déductions pour les personnes handicapées, ainsi que dans les critères d'admissibilité applicables dans chaque cas (Katz 1999 : 690).

On fait de plus en plus appel au régime fiscal pour aider les personnes qui souffrent d'une incapacité physique ou mentale et celles qui prennent soin de ces personnes. Plusieurs mesures ont été intégrées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*; les règles visent à donner aux personnes handicapées qui ont un revenu gagné (pas nécessairement un revenu d'emploi) les mêmes chances qu'aux autres en leur permettant d'assujettir à un régime fiscal une partie des coûts que leur impose leur handicap (Bibliothèque du Parlement 1997 : 9). Plus récemment, on a reconnu que les allégements fiscaux pour les handicaps ne concernaient pas uniquement l'équité horizontale. On a dit que l'aide fiscale avait été « utilisée pour influencer le comportement, pour encourager l'emploi et favoriser la vie dans la collectivité, pour promouvoir la vie dans le milieu comme solution de rechange aux soins en institution, et pour compenser les handicapés pour les difficultés non pécuniaires imposées par leurs invalidités » (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1994 : 298). Au fil des ans, les sommes consacrées aux mesures fiscales liées aux handicaps et aux déficiences ont considérablement augmenté. Par exemple, le coût du montant pour personne handicapée est passé de 150 millions de dollars, en 1989, à 280 millions de dollars (projetés), en 2000 (Canada 1993; ministère des Finances 1999a : tableau 1). Pour 2000, on prévoit que le crédit d'impôt pour personne déficiente à charge coûtera 7 millions de dollars et que les nouveaux crédits aux aidantes et aidants naturels coûteront 125 millions de dollars (ministère des Finances 1999a). Compte tenu de ces facteurs, il importe d'évaluer l'efficacité et l'équité des règles fiscales.

Règles fiscales

Les allégements fiscaux liés à un handicap sont offerts par l'entremise du crédit pour personne handicapée[16], du crédit pour personne déficiente à charge[17] et du crédit aux aidantes et aidants naturels[18]. De plus, le coût des soins auxiliaires[19] peut également être admissible au crédit d'impôt pour frais médicaux[20] ou à la déduction pour soins auxiliaires. Le budget de 1999 propose d'ajouter à la liste des dépenses admissibles aux fins de ce crédit d'impôt les soins dans un foyer de groupe (ministère des Finances 1999c, résolution 14). Le Québec offre également un crédit d'impôt remboursable supplémentaire, soit le crédit pour adultes hébergeant leurs parents[21]. Bien que ces mesures offrent un allégement fiscal, il faut savoir que les personnes qui reçoivent des prestations d'invalidité du RPC/RRQ sont tenues de les inclure dans le calcul de leur revenu[22].

Montant pour personne handicapée

Les règles précises qui régissent l'aide fiscale aux personnes handicapées sont fort complexes, comme l'indique la citation au début de cette section. Par conséquent, l'examen qui suit n'entre pas dans tous les détails, mais présente suffisamment de renseignements pour qu'on puisse se faire une idée générale de l'application des règles[23]. Le montant pour personne handicapée est d'environ 1 080 $. Pour y être admissible, il faut avoir une déficience mentale ou physique grave et prolongée. En outre, cette déficience doit limiter la personne de façon marquée dans sa capacité d'exécuter une activité essentielle de la vie quotidienne. Un médecin ou bien une autre professionnelle ou un autre professionnel de la

santé qualifié doit attester que la personne satisfait à ces critères, et cette dernière ne peut avoir réclamé à titre de frais médical la rémunération d'un préposé ou des soins dans un centre de soins de longue durée. L'application limitée du crédit saute aux yeux lorsqu'on sait que les personnes qui se déclarent handicapées au Canada sont beaucoup plus nombreuses que celles qui se prévalent du crédit d'impôt. Par exemple, en 1991 (derniers chiffres disponibles), 4,2 millions de personnes au Canada se déclaraient handicapées (Bibliothèque du Parlement 1997) mais en 1996, 462 830 personnes seulement ont demandé le crédit (Canada 1998b). Si une personne handicapée a peu ou pas de revenu et n'est donc pas en mesure d'utiliser le crédit non remboursable pour compenser l'impôt à payer, la portion inutilisée peut être transférée à une personne aidante, comme une conjointe ou un conjoint, un parent, un grand-parent, un enfant ou un petit-enfant[24]. Le transfert à une conjointe ou à un conjoint est interdit si la conjointe ou le conjoint s'est prévalu du crédit d'impôt pour conjoint ou a transféré d'autres crédits inutilisés à l'égard de la personne handicapée, ou si une autre personne a déclaré la personne handicapée comme personne à charge.

Crédit d'impôt pour personne déficiente à charge

Le crédit d'impôt pour personne déficiente à charge peut être utilisé en rapport avec un parent de plus de 17 ans à la charge du contribuable en raison d'une incapacité mentale ou physique. Pour être considérée comme personne à charge admissible, la personne déficiente doit être l'enfant, le petit-enfant, le parent, le grand-parent, le frère, la soeur, la tante, l'oncle, la nièce ou le neveu du requérant. Le montant maximum du crédit est de 400 $ pour 1999; il diminue dès que la personne à charge a un revenu supérieur à 4 103 $, pour disparaître complètement une fois que le revenu de la personne handicapée atteint 6 456 $.

Crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels

Le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels a été annoncé dans le budget de 1998[25]. Il s'agit d'un crédit aux aidantes et aidants qui entretiennent un établissement domestique autonome qui est le lieu de résidence habituel de l'aidantes ou de l'aidant et de la ou du bénéficiaire. La ou le bénéficiaire doit être l'enfant, le petit-enfant, le parent, le grand-parent, le frère, la soeur, la tante, l'oncle, le neveu ou la nièce de l'aidante ou de l'aidant. Cette personne n'est pas admissible au crédit si elle demande l'équivalent du montant pour conjoint, et la valeur du crédit est nulle si le revenu de l'aidante ou de l'aidant dépasse 13 853 $. Le Québec offre un crédit d'impôt remboursable — le crédit pour adultes hébergeant leurs parents — qui vise à aider les personnes chez qui vit un parent âgé. Le crédit de 550 $ est offert à une ou un contribuable adulte qui vit avec un parent, un grand-parent ou un arrière-grand-parent de 70 ans ou plus (ou de 60 ans ou plus si le parent âgé souffre d'une déficience mentale ou physique grave et prolongée). Le crédit a ceci d'intéressant que le parent ne doit pas obligatoirement être à la charge du contribuable, bien que la mesure vise nettement à aider les personnes qui subviennent aux besoins de parents âgés.

Préposé aux soins

Les frais de préposé aux soins pour une personne admissible peuvent être traités soit comme des frais médicaux admissibles aux fins du crédit pour frais médicaux, soit comme déduction dans le calcul du revenu. La personne admissible est celle qui satisfait aux

conditions imposées quant à l'admissibilité au crédit d'impôt pour personne handicapée. Dans le cas d'une personne qui n'est pas admissible de cette façon, une disposition permet de réclamer les frais de préposé aux soins dans la maison de la particulière ou du particulier à titre de frais médicaux pour crédit d'impôt pour frais médicaux, si la personne est handicapée mentalement ou physiquement[26]. Pour être admissible à la déduction pour frais de préposé aux soins, il faut être admissible au crédit d'impôt pour personne handicapée et avoir besoin des soins offerts par la préposée ou le préposé pour travailler. Ces soins ne peuvent être fournis par une conjointe ou un conjoint. Il existe un montant maximum pouvant être réclamé, soit la moindre des sommes payées pour permettre à la personne d'exercer un emploi, d'exploiter une entreprise, ou de faire des travaux de recherche ou des travaux semblables ayant fait l'objet d'une subvention, soit les deux tiers du montant total provenant de ces sources inclus dans le revenu.

Comment les règles que nous venons de décrire touchent-elles les femmes par rapport aux hommes? Il existe trois formes distinctes d'allégements fiscaux en rapport avec l'incapacité. Tout d'abord, certaines mesures permettent d'offrir l'allégement fiscal directement à une personne handicapée, telles que le crédit d'impôt pour personne handicapée et la déduction pour frais de préposé. Ensuite, certaines mesures offrent l'allégement fiscal à l'aidante ou à l'aidant, telles que le crédit d'impôt pour personne déficiente à charge, le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels et le crédit d'impôt remboursable du Québec pour adultes hébergeant leurs parents. Enfin, il est possible de transférer à un parent toute portion inutilisée du crédit d'impôt pour personne handicapée.

Allégement fiscal offert directement aux personnes handicapées

Là encore, le faible revenu et le peu de richesse des femmes par rapport aux hommes influent sur leur possibilité de se prévaloir de ces dépenses fiscales. L'allégement pour les frais de préposé aux soins est offert par l'entremise d'une déduction d'impôt. Cette façon de faire signifie que, étant donné que la valeur de la déduction est liée au taux d'imposition, les personnes qui gagnent un revenu plus élevé reçoivent une plus grande part de la subvention fiscale que les personnes à plus faible revenu. Comme nous l'avons vu ailleurs, les femmes sont plus susceptibles d'appartenir à ce dernier groupe. En 1991, par exemple, le quart des femmes handicapées vivaient sous le seuil de la pauvreté, tandis que le chiffre correspondant pour les hommes handicapés n'était que de 18 p. 100 (Fawcett 1996). Quant au crédit d'impôt pour personne handicapée, il peut servir uniquement aux personnes qui ont un revenu imposable, puisqu'il est non remboursable. Bien que le crédit vise à permettre aux personnes handicapées de payer certains des frais liés à leur handicap, cet allégement ne peut être utilisé par un nombre considérable de personnes qui ont besoin de cette aide. Les personnes handicapées ont des revenus bien inférieurs à ceux des personnes non handicapées. En 1991, par exemple, 43 p. 100 des personnes handicapées gagnaient moins de 10 000 $ et 26 p. 100 gagnaient moins de 5 000 $ (Bibliothèque du Parlement 1997). Le crédit pour personnes handicapées est absolument inutile pour ces personnes.

Allégement fiscal offert aux aidantes et aidants

De plus en plus, les femmes prennent soin de personnes autres que leurs enfants. Beaucoup de femmes s'occupent de parents âgés à la maison ou de parents handicapés. Comme le faisait remarquer le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de

l'équité fiscale de l'Ontario (1993), la plupart des soins sont prodigués par les épouses, les filles et les belles-filles. Souvent, la prestation de ce type de soins empêche ces femmes de travailler à l'extérieur du foyer, au sein de la main-d'oeuvre rémunérée; si elles travaillent à l'extérieur du foyer, ce sera peut-être à temps partiel afin de disposer de suffisamment de temps pour prodiguer les soins. Plus de femmes que d'hommes travaillent à temps partiel[27], et plus de cinq fois plus de femmes que d'hommes âgés de plus de 55 ans invoquent les « responsabilités familiales » pour justifier leur régime de travail à temps partiel (Statistique Canada 1998a : tableau 2). Étant donné l'âge de ces femmes, il est fort probable que ces responsabilités comprennent les soins à des parents autres que les enfants. De plus, le rôle des femmes comme pourvoyeuses de soins dans la famille, y compris les responsabilités à l'égard de parents âgés, a été invoqué comme motif d'interruption d'un travail rémunéré par des femmes dans 62 p. 100 des cas (Statistique Canada 1997c).

Bien que le crédit d'impôt pour personnes déficientes à charge et le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels aident à abaisser les frais des soins prodigués aux parents, ils ne règlent pas tous les problèmes. Les répercussions défavorables de ces problèmes touchent les femmes de façon disproportionnée; comme nous l'avons vu, ce sont les femmes qui tendent à s'occuper principalement des personnes âgées et des personnes handicapées. Tout d'abord, le montant des crédits d'impôt est faible et ne tient pas compte des frais réels que doit engager la pourvoyeuse de soins pour prodiguer les soins à la maison. Deuxièmement, ces crédits fédéraux n'ont aucune valeur pour une aidante qui ne paie pas d'impôt auquel appliquer ces crédits, étant donné qu'il s'agit de crédits d'impôt non remboursables. Ainsi, par exemple, une femme seule qui s'occupe de sa mère âgée et qui n'a que peu ou pas de revenu parce qu'elle ne peut travailler à l'extérieur du foyer ne recevra aucune subvention fiscale pour ces soins. Troisièmement, le nouveau crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels décourage la personne soignée de tenter de gagner un revenu à l'extérieur du foyer, lorsque c'est possible, parce que le droit au crédit diminue si rapidement.

Allégement fiscal offert sous forme de transfert de la portion inutilisée du crédit d'impôt pour personne handicapée

Bien que la capacité de transférer tout crédit d'impôt pour personne handicapée inutilisé à un conjoint semble être une mesure positive, celle-ci ne s'applique qu'aux couples hétérosexuels, et représente donc une discrimination contre les lesbiennes et les homosexuels.

Possibilités de réforme

Crédit d'impôt pour personne handicapée

La conversion du crédit d'impôt pour personne handicapée en crédit d'impôt remboursable est une mesure évidente qui atténuerait certains des problèmes exposés précédemment. Ce changement procurerait plusieurs avantages. Tout d'abord, toutes les personnes ayant droit au crédit d'impôt pour personne handicapée le recevraient, peu importe leur niveau de revenu. Les personnes qui ne reçoivent pas la subvention parce qu'elles n'ont aucun revenu imposable auraient maintenant droit à un crédit d'impôt. Autre avantage : il ne serait pas nécessaire que la règle permette le transfert à un conjoint de toute portion inutilisée du crédit d'impôt pour personne handicapée. Le crédit d'impôt remboursable serait utilisé par la personne qui en a besoin — la personne handicapée — et non le conjoint. La règle actuelle qui autorise le transfert du crédit à un conjoint accorde la subvention fiscale à la personne

qui domine la relation sur le plan économique. Cette mesure accroît la dépendance économique des personnes handicapées à l'égard de leur conjoint et les prive de ce qui pourrait être une petite source de revenu. Un crédit d'impôt remboursable permettrait d'atténuer ce problème et de verser la subvention aux personnes qui en ont le plus besoin.

Fait intéressant, la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993) a reçu de nombreuses observations de groupes favorisant la conversion du crédit d'impôt pour personne handicapée en crédit d'impôt remboursable, mais elle a choisi de ne pas recommander ce changement. Elle en a décidé ainsi, notamment parce que si le crédit était remboursable, il ne procurerait pas nécessairement un avantage aux personnes handicapées prestataires de l'aide sociale, étant donné que leurs prestations pourraient être réduites en raison de l'augmentation du revenu. Par conséquent, la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993) a recommandé de retirer le crédit d'impôt pour personne handicapée de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de le remplacer par une prestation forfaitaire imposable pour toutes les personnes handicapées.

Si l'on continue de verser une subvention aux personnes handicapées par l'entremise du régime fiscal sans la convertir en crédit d'impôt remboursable, il faudrait corriger ses répercussions discriminatoires sur les lesbiennes (et les homosexuels). Comme nous l'avons vu, la capacité de transférer la portion inutilisée du crédit d'impôt pour personnes handicapées n'est offerte qu'aux personnes qui vivent au sein d'une relation hétérosexuelle. Il faudrait modifier la définition de conjoint dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour qu'elle englobe les couples du même sexe.

Crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels

Bien que l'avènement du crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels représente une étape très importante vers la reconnaissance et la valorisation des soins prodigués par les femmes à la maison, on pourrait l'améliorer pour corriger certains des problèmes susmentionnés. L'Association nationale de la femme et du droit a recommandé plusieurs changements, notamment que le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels soit offert à la personne qui est le « principal soutien » et l'inclusion d'une présomption réfutable voulant que cette personne soit une femme[28]. Ce changement ne ferait que reconnaître que les soins sont prodigués avant tout par les femmes. Cette recommandation n'est pas aussi inhabituelle qu'elle pourrait le sembler, étant donné que la *Loi de l'impôt sur le revenu* comprend déjà une présomption réfutable selon laquelle, aux fins de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, la mère est la personne qui est la première responsable des soins et de l'éducation d'un enfant et que, par conséquent, elle reçoit la prestation. L'inclusion de cette présomption, qu'elle ait trait au rôle des femmes comme principales pourvoyeuses de soins aux enfants, aux personnes âgées ou à d'autres personnes, ne fait que reconnaître les données sociologiques selon lesquelles beaucoup plus de femmes que d'hommes jouent le rôle d'aidants naturels.

Un autre changement qui améliorerait l'accès des femmes au crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels serait la conversion du crédit en crédit remboursable, de sorte que les personnes sans revenu imposable puissent profiter de la subvention. Ce changement s'apparenterait à l'approche adoptée par le Québec pour offrir un allégement fiscal aux

personnes nécessitant des soins; en effet, le crédit pour adultes hébergeant leurs parents est entièrement remboursable.

La Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993) a également recommandé que le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels et le crédit d'impôt pour les frais médicaux liés à un handicap soient éliminés et remplacés par un programme de dépenses directes conçu pour subventionner ces frais. Ces recommandations soulèvent la question de savoir si le régime fiscal devrait servir à verser des subventions en rapport avec un handicap ou si une approche plus directe permettrait d'atteindre les objectifs stratégiques des mesures fiscales de façon plus équitable.

Conclusion

Une question fondamentale qui sous-tend l'octroi de subventions aux personnes handicapées et aux personnes qui en prennent soin est de savoir si le régime fiscal est l'outil indiqué pour verser ces subventions. Bien que le débat ait porté à ce jour surtout sur les améliorations à apporter aux règles fiscales (comme le remboursement des crédits), la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993) a rejeté cette approche. Non seulement a-t-elle recommandé le remplacement du crédit d'impôt pour personne handicapée par une subvention directe, mais elle a aussi recommandé l'élimination de la déduction pour frais de préposé aux soins et du crédit d'impôt pour les frais médicaux liés à un handicap afin de les remplacer par un nouveau programme qui ne ferait pas partie du régime fiscal.

Pourquoi considère-t-on que le régime fiscal est un outil si peu indiqué pour verser ces subventions? On invoque toute une série de facteurs, y compris la crainte que toute amélioration des règles fiscales visant à accroître l'accès à la subvention ne touche le droit à l'aide sociale. Un autre problème soulevé par le recours au régime fiscal est que les règles fiscales concernant les personnes handicapées et les aidantes et aidants naturels sont excessivement complexes et que le gouvernement n'a aucune intention de les rendre plus simples et plus conviviales. On tient aussi à ce que tout programme visant à atténuer certains des problèmes des personnes handicapées soit très visible — ce qui est impossible lorsque les règles sont « cachées » dans la législation fiscale. Dans le même ordre d'idées, on pourrait se demander si l'Agence des douanes et du revenu du Canada est l'organe compétent pour administrer un programme visant à améliorer le bien-être des personnes handicapées. Les compétences en cette matière se trouvent peut-être ailleurs. Tous ces facteurs soulèvent la question de savoir s'il est possible de remanier les règles fiscales pour qu'elles atteignent plus équitablement leurs buts.

Notes

[1] Alinéa 118(1)*a)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[2] Article 118.8 de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[3] Voir, par exemple, Maloney (1994); Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992); Brooks (1996); Young (1997).

[4] On trouvera une excellente analyse de l'évolution de l'exemption de personne mariée dans Lahey (1988).

[5] Paragraphe 252(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[6] Malheureusement, les statistiques fiscales montrent la répartition selon le sexe du montant reçu au titre de crédit d'impôt pour conjoint et l'équivalent du crédit d'impôt pour conjoint uniquement comme un seul calcul. L'équivalent du crédit d'impôt pour conjoint est accordé à l'égard des personnes à charge comme les enfants, et peut probablement être utilisé par un plus grand nombre de femmes que d'hommes, étant donné qu'elles sont plus nombreuses que les hommes à être chefs de famille monoparentale. Néanmoins, selon les statistiques pour l'année d'imposition 1996, plus d'hommes que de femmes ont demandé ces deux crédits. Voir Canada (1998).

[7] Au sujet de cette question, voir Crompton et Geran (1995).

[8] En 1991, 56 p. 100 des Canadiennes mariées occupaient un emploi, comparativement à 47 p. 100 en 1981 (Ghalam 1993).

[9] Par exemple, en 1991, le pourcentage de couples vivant sous le seuil de la pauvreté dans les familles où les deux conjoints travaillent aurait été de 17,9 p. 100, plutôt que de 4,6 p. 100 si les épouses n'avaient pas travaillé sur le marché du travail rémunéré (Statistique Canada 1993).

[10] Voir Alderman (1995); Brooks (1996); Kornhauser (1993-1994); Pahl (1986).

[11] 98 D.T.C. 6286.

[12] L'arrêt *Rosenberg* reposait sur la question de savoir si oui ou non la discrimination contraire au paragraphe 15(1) de la *Charte* était « sauvée » par l'article 1 de la *Charte*. L'article 1 dispose ce qui suit :

> La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[13] Voir la Fondation en faveur de l'égalité des familles (1999). Il faut signaler que la redéfinition du terme « conjoint » pour englober les couples de même sexe présente certains problèmes. Comme nous l'avons dit dans un autre document, l'une des conséquences serait que les couples où les partenaires ont un faible revenu risquent d'avoir à payer davantage d'impôt. Ce problème survient en raison de la perte du droit au crédit d'impôt intégral pour TPS et la Prestation fiscale canadienne pour enfants parce que ces crédits d'impôt sont calculés en fonction du revenu « familial ». On trouvera dans Young (1994) un examen complet des incidences, sur le plan des classes, de l'inclusion des lesbiennes et des homosexuels dans la définition de « conjoint ».

[14] Commission du droit du Canada : http://www.lcc.gc.ca/fr/contracts.

[15] La Commission du droit du Canada finance deux projets qui examinent la question de la « situation de conjoint » et la *Loi de l'impôt sur le revenu.* Un des projets, intitulé « What's Sex Got To Do With It? Tax and the Family » est en voie de réalisation par l'auteure, tandis que Kathleen Lahey, professeure de droit à l'Université Queen's, à Kingston (Ontario), achève un projet intitulé « The Role of the State: Adult Relationships and the Tax/Benefit Unit ». Les deux rapports de recherche devraient être publiés en l'an 2000.

[16] Paragraphe 118.3(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[17] Alinéa 118(1)*d)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[18] Alinéa 118(1)*c.1)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[19] Alinéas 118(2)(2)*b)*, *b.1)* et *c)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[20] Paragraphe 64 de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[21] Articles 1029.8.54 à 1029.8.61 de la *Loi sur les impôts,* L.R.Q., c. 1-3.

[22] Alinéa 56(1)*a)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[23] On trouvera dans Katz une analyse détaillée de l'application des règles fiscales en matière d'incapacité (1999).

[24] Article 118.8 et paragraphe 118.3(2) de la *Loi de d'impôt sur le revenu.*

[25] Alinéa 188(1)*c.1)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu.* Bien que cet alinéa ait été adopté en 1998, il n'est pas encore en vigueur.

[26] Paragraphe 118.2(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[27] Près de 70 p. 100 des travailleurs à temps partiel sont des femmes, et 26 p. 100 des femmes actives travaillent à temps partiel. Voir Statistique Canada (1998b).

[28] Cette proposition signifie que, bien que le principal soutien soit présumé être une femme, si les circonstances indiquent clairement que tel n'est pas le cas, la présomption pourra être réfutée (ANFD 1998).

5. CONCLUSION

La présente étude a traité avant tout des répercussions sur les femmes du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal. Elle a déterminé que le régime fiscal n'était pas seulement un programme de production de recettes mais, qu'au fil des ans, il était devenu un outil socio-économique fort puissant, qui intervient de plus en plus dans la prestation des programmes sociaux. Le cadre théorique sous-jacent de cette étude est donc l'analyse des dépenses fiscales. L'étude place également l'analyse dans le contexte de la réalité socio-économique des femmes. Ce faisant, elle reconnaît que les femmes ne constituent pas un groupe monolithique et que leur expérience est tributaire des différences qui existent entre elles, différences qui sont la conséquence de conditions sociales comme la race, l'âge, l'orientation sexuelle, la classe sociale et les handicaps. Sans pour autant nier la valeur du recours aux outils traditionnels de l'analyse de la politique fiscale pour évaluer les mesures fiscales, cette étude fonde son analyse sur l'égalité entre les divers groupes de la société. Les mesures fiscales qui servent à exécuter les programmes sociaux font l'objet d'une analyse de l'égalité dans le but de déterminer comment ces mesures s'appliquent aux femmes. Les femmes en profitent-elles autant que les hommes? Comment la situation socio-économique des femmes influe-t-elle sur leur accès et sur leur droit aux subventions fiscales?

L'étude a porté en premier lieu sur les subventions fiscales liées aux enfants, à la qualité de personne à charge, à l'épargne-retraite ainsi qu'aux subventions versées aux personnes handicapées et à celles qui s'en occupent, parce que ces subventions revêtent une importance fondamentale pour les femmes. Comme nous l'avons vu, les règles fiscales en vigueur recèlent de nombreux problèmes pour les femmes, notamment le manque d'accès de ces dernières aux subventions fiscales et l'insuffisance des subventions.

La question fondamentale qui sous-tend les possibilités de réforme présentées à la fin de chacun des chapitres est de savoir si le régime fiscal est l'outil indiqué pour octroyer une subvention donnée. En soulignant les problèmes que soulèvent les diverses règles, notre intention était de susciter une interrogation, mais il ne serait pas dans le mandat de cette étude de présenter une recommandation définitive sur cette question. Lorsqu'on envisage les possibilités de réforme, il faut toutefois s'interroger sur les modifications aux règles fiscales qui permettraient d'éliminer les iniquités dont il a été question en rapport avec les diverses subventions fiscales. Ces changements sont proposés pour alimenter la discussion sur ces questions.

La déduction pour frais de garde d'enfants ainsi que la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) font l'objet d'un examen détaillé. Étant donné que ce sont surtout les femmes qui s'occupent des enfants, ces subventions sont très importantes pour elles. Nous concluons que ces deux subventions posent problème. Par exemple, la déduction pour frais de garde d'enfants est insuffisante et permet aux personnes à revenu élevé d'économiser davantage d'impôt que les personnes à faible revenu. Les limites imposées à la définition du revenu qui donne droit à la déduction ont un effet défavorable sur de nombreuses femmes. La PFCE, pour sa part, est ciblée de façon à désavantager les femmes prestataires de l'aide

sociale comparativement aux autres personnes à faible revenu. Au nombre des suggestions de réforme de la déduction pour frais de garde d'enfants figurent l'accroissement du montant de la déduction, l'abolition des restrictions quant à la nature du revenu auquel peut s'appliquer la déduction ou la conversion de la déduction en crédit d'impôt remboursable (comme au Québec). En ce qui a trait à la PFCE, la principale question à se poser est de savoir si le régime fiscal est l'outil indiqué pour dispenser ce programme.

Le régime fiscal subventionne abondamment l'épargne-retraite; pourtant, les femmes, pour diverses raisons, n'ont pas autant accès à ces subventions que les hommes, entre autres parce que les subventions fiscales visent les cotisations aux régimes de retraite privés ainsi que les revenus gagnés par ces régimes, tels que les régimes de pension professionnels et les régimes enregistrés d'épargne-retraite. Pour diverses raisons, de nombreuses femmes ne peuvent cotiser à ces régimes. Si elles le font, elles reçoivent souvent une subvention inférieure à celle des hommes. Une des principales raisons de l'accès inégal des femmes aux subventions fiscales relatives aux régimes de retraite professionnels, c'est que l'accès à ces régimes dépend de la participation à la main-d'oeuvre rémunérée, dans des emplois où ces régimes sont offerts. Par exemple, les femmes composent 70 p. 100 de la main-d'oeuvre à temps partiel, mais ces régimes ne sont habituellement pas offerts aux travailleuses et aux travailleurs à temps partiel. Les allégements fiscaux liés aux régimes de retraite professionnels et les REER ne sont également d'aucune utilité pour les femmes qui travaillent au foyer ou qui n'ont pas de revenu discrétionnaire à cotiser à un REER. Étant donné que les régimes de pension universels comme la Sécurité de la vieillesse perdent de l'importance et que le gouvernement encourage un recours accru aux régimes de retraite privés, il importe d'améliorer l'accès des femmes aux subventions fiscales pour l'épargne-retraite. On suggère notamment d'éliminer toutes les préférences fiscales de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de réaffecter les fonds à des régimes plus « universels », tels que la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada. Par ailleurs, les règles fiscales en vigueur pourraient être remaniées de façon à améliorer l'accès des femmes aux subventions à l'épargne-retraite.

Il faut repenser les subventions fiscales liées à la qualité de personne à charge, comme le crédit d'impôt pour conjoint. Ces mesures constituent un facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre et sapent l'autonomie de ces dernières. Le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels, qui vise à reconnaître les soins prodigués par les femmes au foyer, est un autre facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre; il faudrait le restructurer de façon à éliminer ce facteur dissuasif. L'étude traite de la pertinence du recours au régime fiscal pour verser des subventions liées à la qualité de personne à charge, et elle présente des possibilités de réforme des règles en vigueur, par exemple la conversion des déductions d'impôt en crédits d'impôt remboursables.

L'étude se termine par des recommandations visant à aider les personnes chargées de rédiger les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu,* notamment les fonctionnaires du ministère des Finances et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, à évaluer les répercussions selon le sexe de toute modification proposée et à tenir compte, de façon plus éclairée, des répercussions de ces changements sur les femmes. Ces recommandations visent également à permettre aux groupes de femmes ainsi qu'aux autres personnes intéressées aux

répercussions du régime fiscal sur les femmes de disposer des renseignements susceptibles de les aider à préparer leurs mémoires au gouvernement sur les enjeux liés à la politique fiscale. L'étude préconise l'utilisation de données statistiques sur la réalité socio-économique des femmes pour l'élaboration de la politique fiscale, et elle recommande d'accroître les consultations entre, d'une part, le ministère des Finances et, d'autre part, les particulières et particuliers et les groupes qui sont en mesure de fournir des renseignements sur les femmes pour alimenter le processus d'élaboration de la politique fiscale lorsqu'on envisage de modifier le régime. L'étude présente aussi en annexe une liste de 10 questions à se poser lorsqu'on envisage de modifier le régime fiscal. Ces questions permettent aux décisionnaires et à d'autres intervenantes et intervenants de déterminer si une mesure donnée pourrait avoir des répercussions défavorables sur les femmes et, le cas échéant, comment éviter ces répercussions. Les questions portent surtout sur les problèmes soulevés par les répercussions d'une mesure donnée sur la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée, sur les conséquences pour l'autonomie des femmes, sur l'accès aux subventions fiscales et sur d'autres dimensions visant à permettre aux décisionnaires de tenir compte de la réalité socio-économique des femmes dans l'élaboration de la politique fiscale.

ANNEXE A : TENIR COMPTE DES FEMMES DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE FISCALE

En 1992, le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992) a recommandé que tout changement proposé aux dispositions fiscales soit analysé à la lumière de ses répercussions selon le sexe avant d'être adopté et que l'analyse soit intégrée au budget dans lequel les changements sont annoncés. Le texte qui suit vise à aider les personnes qui préparent les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment les fonctionnaires du ministère des Finances et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, à évaluer les répercussions selon le sexe de toute modification proposée et à tenir compte, de façon plus éclairée, des répercussions de ces changements sur les femmes. Ces recommandations visent également à permettre aux groupes de femmes ainsi qu'aux autres personnes intéressées par les répercussions du régime fiscal sur les femmes de disposer des renseignements susceptibles de les aider à préparer leurs mémoires au gouvernement sur les enjeux liés à la politique fiscale.

Données

Il existe un besoin manifeste de collecte et de diffusion de données plus abondantes sur la réalité socio-économique des femmes. Par exemple, bien que les statistiques fiscales présentent une ventilation, selon l'âge et le sexe, des renseignements que contiennent toutes les déclarations d'impôt, elles ne donnent aucun renseignement sur la race, l'orientation sexuelle et les handicaps, parce qu'on ne demande pas aux contribuables de fournir ces renseignements dans les déclarations d'impôt. En raison de ce manque de données, il est difficile pour les personnes qui élaborent la politique fiscale et d'autres intervenantes et intervenants de déterminer les répercussions sur les femmes des mesures fiscales proposées. Il faudrait chercher à fournir à ces personnes suffisamment de renseignements au sujet de la situation socio-économique des femmes pour leur permettre de prendre des décisions éclairées concernant les répercussions des politiques proposées sur les femmes. Il faudrait utiliser les données du recensement à cette fin.

Consultation

Le ministère des Finances devrait consulter davantage les particulières et particuliers et les groupes en mesure de lui fournir des renseignements pertinents au sujet des femmes et de la politique fiscale lorsque des modifications du régime fiscal sont envisagées. À ce jour, des groupes comme l'Association nationale de la femme et du droit ont pu présenter leurs commentaires au Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans le cadre du processus budgétaire, mais cela ne suffit pas. Le ministère des Finances devrait consulter Condition féminine Canada de façon permanente au sujet des femmes et de la politique fiscale. Il devrait également solliciter des mémoires de groupes intéressés, comme le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, le Réseau des femmes handicapées et l'Association nationale de la femme et du droit lorsqu'on envisage de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'expertise de ces groupes serait fort utile aux décisionnaires.

Questions précises à étudier

Afin de tenir compte de toutes les répercussions d'une mesure fiscale sur les femmes, il faudrait se poser certaines questions dans le cadre de l'élaboration de la politique fiscale. En voici quelques-unes.

- La subvention fiscale proposée favorise-t-elle les contribuables à revenu élevé davantage que les contribuables à faible revenu parce que ces derniers reçoivent une subvention inférieure à celle des premiers?

- La subvention fiscale est-elle accessible à toutes les personnes qui ne paient aucun impôt?

- La subvention fiscale est-elle plus accessible aux personnes qui participent à la main-d'oeuvre rémunérée à temps plein qu'à celles qui ne travaillent qu'à temps partiel ou qui sont au foyer?

- Une interruption de la participation à la main-d'oeuvre rémunérée portera-t-elle atteinte au droit à la subvention fiscale?

- La mesure fiscale proposée sera-t-elle un facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée?

- L'accès à une subvention fiscale exige-t-il que le marché privé ou la famille privée interviennent dans l'octroi de la subvention?

- La mesure fiscale contribue-t-elle à la sous-évaluation du travail des femmes au foyer?

- La subvention est-elle offerte uniquement aux personnes qui vivent au sein d'une relation hétérosexuelle?

- Lorsque la subvention fiscale concerne une personne qui dépend d'une autre personne pour subvenir à ses besoins économiques, est-elle versée à la personne qui domine la relation sur le plan économique?

- La mesure fiscale mine-t-elle l'autonomie des femmes?

Si la réponse à l'une ou l'autre des questions ci-dessus est affirmative, serait-il possible de repenser la subvention pour éviter les répercussions défavorables sur les femmes, ou devrait-on l'octroyer d'une autre façon, sous forme de subvention directe, par exemple?

RÉFÉRENCES

Causes citées

Andrews c. The Law Society of British Columbia [1989] 1 R.C.S. 143.

M.R.N. c. Symes [1991] C.F. 507.

Rosenberg c. Canada (Procureur général) 98 D.T.C. 6286.

Symes c. Canada [1993] 4 R.C.S. 695.

Symes c. Canada (1re inst.) [1989] 3 C.F. 59.

Thibaudeau c. Canada (M.R.N.) [1995] 2 R.C.S. 627.

Principaux textes législatifs cités

Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu établissant un crédit d'impôt au titre des enfants et modifiant la Loi de 1973 sur les allocations familiales, L.C. 1978, c. 5.

Projet de loi C-144, *Loi sur les services de garde d'enfants au Canada*, 2e Sess., 33e Parl., 1986.

Loi d'exécution du budget, L.C. 1995, c. 17.

Loi sur le régime d'assistance publique du Canada, L.R.C. 1985, c. C-1.

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui constitue l'annexe B de la *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), 1982, c. 11.

Loi sur les allocations familiales, L.C. 1944-45, c. 40.

Loi sur les allocations familiales, L.C. 1973, c. 44.

Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, L.R.C. 1985, c. F-8.

Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, c. I-2.

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. 1985, (5e Supp.) c. I-5, modifiée.

Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, L.C. 1917, c. 28.

Loi sur les impôts, L.R.Q., c. I-3.

Bibliographie sélective

Akyeampong, Ernest. « L'absentéisme : une mise à jour », dans *Perspectives on Labour and Income*, vol. 4, n° 44, 1992.

Alderman, Harold. « Unitary Collective Models of the Household: Is It Time to Shift the Burden? », dans *World Bank Research Observer*, vol. 10, n° 1, 1995.

Amanor-Boadu, Vincent et Larry Martin. *Canada's Social Programs, Tax System and the Competitiveness of the Agri-Food Sector.* Guelph : George Morris Centre, 1994.

ANFD (Association nationale de la femme et du droit). *Women and Tax Policy.* Ottawa, 1991a.

———. *Background Paper in Support of Tax Resolutions.* Ottawa, 1991b.

———. *Pre-Budget Consultations: 1999 Federal Budget.* Présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes par l'Association nationale de la femme et du droit. Ottawa, août 1998.

ANFD (Association nationale de la femme et du droit) et Working Group on Income Security. *Bill C-80 and Related Measures.* Ottawa, juillet 1992.

Austin, Barbara. « Policies, Preferences and Perversions in the Tax-Assisted Retirement Savings System », dans *Revue de droit de McGill*, vol. 41, 586, 1996.

Barnsley, Paula. *Understanding Economic Inequality for Women in Canada's Retirement Income System: Reform, Restructuring and Beyond.* Thèse de maîtrise en droit, Université de la Colombie-Britannique, 1998.

Battle, Ken. « The Politics of Stealth: Child Benefits Under the Tories », dans *How Ottawa Spends: A More Democratic Canada.* Susan D. Phillips (dir.). Ottawa, Carleton University Press, 1993.

———. « National Child Benefit: Renewing the Federation Through Social Policy Reform », dans *Options politiques.* vol. 18, n° 46, jan.-fév., 1997a.

———. *The National Child Benefit: Best Thing Since Medicare or New Poor Law?* Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1997b.

———. « The National Child Benefit », dans *Canada's National Child Benefit, Phoenix or Fizzle?* Douglas Durst (dir.). Halifax, Fernwood Publishing, 1999.

Beach, Jane A. *A Comprehensive System of Child Care.* Communication présentée à la Conférence nationale sur la garde d'enfants, Ottawa, du 15 au 19 octobre 1992.

Beach, Jane, Jane Bertrand et Gordon Cleveland. *Le secteur de la garde à l'enfance.* Rapport préparé pour le Comité de direction de l'étude sur le secteur de la garde à l'enfance. Ottawa, Comité directeur de l'étude sur la garde à l'enfance, 1998.

Benson, Edgar. *Proposition de réforme fiscale.* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

Bibliothèque du Parlement, Service de recherche. *Les personnes handicapées : profil socio-économique et changements proposés.* Ottawa, 1997.

Block, Sheila et Allan Maslove. « Ontario Tax Expenditures », dans *Taxes as Instruments of Public Policy.* Allan Maslove (dir.). Toronto, University of Toronto Press, 1994.

Boyd, Susan. *Challenging the Public/Private Divide: Feminist, Law, and Public Policy.* Toronto, University of Toronto Press, 1997.

Brodsky, Gwen et Shelagh Day. *La Charte canadienne et les droits des femmes : Progrès ou recul?* Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1989.

Brooks, Neil. « Review of Surrey and McDaniel Tax Expenditures », dans *Revue fiscale canadienne.* vol. 34, 1986, p. 684.

———. *Searching for an Alternative to the GST.* Document de discussion 90 C.1. Ottawa, Institut de recherches politiques, 1990.

———. « The Changing Structure of the Tax System: Accommodating the Rich », dans *Osgoode Hall Law Journal.* vol. 31, n° 137, 1993.

———. « The Irrelevance of Conjugal Relationships in Assessing Tax Liability », dans *Tax Units and the Tax Rate Scale.* John Head et Richard Krever (dir.). Melbourne, The Australian Tax Research Foundation, 1996.

Bruce, Neil (dir.). *Dépenses fiscales et politique gouvernementale.* Kingston, Ontario, Institut John Deutsch pour l'étude de la politique économique, Université Queen's, 1988.

Caledon Institute of Social Policy. *Table ronde sur la réforme du régime de pensions du Canada : les répercussions sur les femmes et les hommes.* Ottawa, 1996.

Cassels, Jamie. « Pension Reform and the Unpaid Worker », dans *Canadian Family Law Quarterly*, vol. 13, 173, 1995.

CCCSF (Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme). *Services de garde pour nos enfants.* Ottawa, 1986.

———. *Un dossier en évolution : Bilan de l'égalité des femmes au Canada.* Ottawa, 1996.

CCDS (Conseil canadien de développement social). *Les femmes et les pensions : feuille d'information 2.* Ottawa, Centre de statistiques internationales, [s.d.]a.

———. *Les femmes et les pensions : feuille d'information 3.* Ottawa, Centre de statistiques internationales, [s.d.]b.

———. *Les femmes et les pensions : feuille d'information 8.* Ottawa, Centre de statistiques internationales, [s.d.]c.

Chodorow, Nancy. *The Reproduction of Mothering: Psychoanalysis and the Sociology of Gender.* Berkeley : University of California Press, 1978.

Cleveland, Gordon et Douglas Hyatt. « Assessing Federal Child Care Policy: Does the Arrow Reach Its Target? », dans *Options politiques.* vol. 18, n° 20, janvier-février 1997.

Cleveland, Gordon et Michael Krashinsky. *The Benefits and Costs of Good Child Care: The Economic Rationale for Public Investment in Your Children.* Toronto : Childcare Resource and Research Unit, 1998.

CNBS (Conseil national du bien-être social). *De meilleurs services de garde d'enfants.* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

———. *Guide des pensions.* Ottawa, min'stre des Approvisionnements et Services, 1990a.

———. *Réforme des pensions.* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1990b.

———. *Choisir de travailler : incitatifs et désincitatifs.* Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993.

———. *Guide des pensions.* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1996.

———. *Profil du bien-être social : mythes et réalités.* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1998.

Comité spécial sur la garde d'enfants. *Des obligations partagées.* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1987.

Commission de l'équité fiscale, Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité. *Les femmes et la fiscalité.* Toronto, 1992.

Commission de l'équité fiscale. *Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement.* Toronto, University of Toronto Press, en collaboration avec la Commission de l'équité fiscale, 1993.

———. *Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement.* Toronto, University of Toronto Press, en collaboration avec la Commission de l'équité fiscale, 1994.

Commission du droit du Canada. Site Web : <http://www.lcc.gc.ca/fr/contracts>.

Crompton, S. et L. Geran. « Les femmes comme principal soutien de famille », dans *Perspective*, vol. 7, n° 26, 1995.

Condition féminine Canada. *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants.* Ottawa, Approvisionnements et Services, 1986.

———. *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes.* Ottawa, août 1995.

———. *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes.* N° SW21-17/1997F au catalogue, octobre 1997.

CRRU (Childcare Resource and Research Unit). Site Web : <http://www.childcarecanada.org>.

CTC (Congrès du Travail du Canada). *Le travail des femmes : un rapport.* Toronto, 1997. Daily/Francais/971014/q971014.htm>, 1997a.

Day, Shelagh et Gwen Brodsky. *Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux au Canada.* Ottawa, Condition féminine Canada, 1998.

Dilnot, Andrew. « Taxation and Private Pensions, Cost and Consequences », dans *OCDE, Régimes de retraite privés et la politique gouvernementale*, Paris, OCDE, 1992.

Doern, Bruce. « Tax Expenditures and Tory Times: More of Less Policy Discretion ». Dans *How Ottawa Spends, 1989-90: The Buck Stops Where?* Bruce Doern (dir.). Ottawa, Carleton University Press, 1989.

Doherty, Gillian, Martha Friendly et Mab Oloman. *Le soutien aux femmes, le travail et la garde d'enfants à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, et la réduction de la taille de l'État et de la déréglementation.* Ottawa, Condition féminine Canada, 1998.

Domingue, Richard. *Dépenses fiscales et politique publique.* Ottawa, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 1988.

Donnelly, Maureen. « The Disparate Impact of Pension Reform on Women », dans *Revue juridique La femme et le droit.* vol. 6, n° 419, 1993.

Dulude, Louise. *Les Femmes et la réforme des régimes de pensions.* Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1981.

Durst, Douglas (dir.). *Canada's National Child Benefit, Phoenix or Fizzle?* Halifax, Fernwood Publishing, 1999.

Eansor, Donna et Christopher Wydrzynski. « Troubled Waters: Deductibility of Business Expenses under the *Income Tax Act*, Child Care Expenses and *Symes* », dans *Revue canadienne de droit familial*, vol. 11, n° 247, 1993.

Eichler, Margrit. *Families in Canada Today: Recent Changes and Their Policy Consequences.* Deuxième édition. Toronto, Gage, 1988.

Evans, Patricia. « Gender, Poverty, and Women's Caring », dans *Women's Caring: Feminist Perspectives on Social Welfare.* Deuxième édition. Carol Baines, Patricia Evans et Sheila Neysmith (dir.). Toronto, Oxford University Press, 1998.

Fawcett, Gail. *Vivre avec une incapacité au Canada.* Ottawa, Bureau de la condition des personnes handicapées, Ressources humaines Canada, 1996.

Ferguson, Evelyn. « The Child Care Debate: Fading Hopes and Shifting Sands », dans *Women's Caring: Feminist Perspectives on Social Welfare.* Deuxième édition. Carol Baines, Patricia Evans et Sheila Neysmith (dir.). Toronto, Oxford University Press, 1998.

Financial Post. « Women Face Retirement: With Longer Life Expectancy, Women Can Spend Years in Retirement and Many are Unprepared », 20 février 1977, p. 18.

Fondation en faveur de l'égalité des familles. « Equal Families Canada Court Challenge: Winning Equality for Our Families in the Courts », communiqué, <http://www.ffef.ca/chal.htm>, 7 janvier 1999.

Freiler, Christa et Judy Cerny. *Des prestations pour les enfants du Canada : perspectives sur l'égalité des sexes et la responsabilité sociale.* Condition féminine Canada, mars 1998.

Frenken, Hubert. « Les REER – possibilités inexploitées », dans *Perspective*, vol. 4, n° 25, hiver 1995.

Friendly, Martha. *So You Say You Want a Devolution...? Child Care and the Federal Budget of 1995.* Présentation aux audiences du Comité des finances de la Chambre des communes sur le Projet de loi C-72. Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 1995.

Ghalam, Nancy. *Les femmes sur le marché du travail.* Ottawa, Statistique Canada, 1993.

The Globe and Mail. « Axworthy Offers Child Care Funding », 14 décembre 1995, p. A1.

———. « Child Care Workers Underpaid Study Says », 21 mai 1998, p. A4.

———. « A Working Parent's Paradise », 14 septembre 1999, p. A1.

Guest, Dennis. *The Emergence of Social Security in Canada.* Troisième édition. Vancouver, UBC Press, 1997.

Harder, Sandra. *La garde des enfants au Canada.* Ottawa, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 1995.

Harvey, Andrew *et al. L'emploi du temps.* Ottawa, ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, 1991.

Head, John. « Tax Fairness Principles », dans *Fairness in Taxation: Exploring the Principles.* Allan Maslove (dir.). Toronto, University of Toronto Press, en collaboration avec la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario, 1993.

Hochschild, Arlie et Anne Machung. *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home.* New York, Viking, 1989.

Jackman, Martha. *Women and the Canada Health and Social Transfer: Ensuring Gender and Equality in Federal Welfare Reform.* Ottawa, Association nationale de la femme et du droit, 1996.

Katz, Gena. « Tax Assistance for the Disabled », dans *Revue fiscale canadienne*, vol. 47, n° 663, 1999.

Khosla, Punam. *La Situation des femmes au Canada en 1993.* Toronto, Comité canadien d'action sur le statut de la femme, 1993.

Kline, Marlee. « Complicating the Ideology of Motherhood: Child Welfare Law and First Nations Women », dans *Queen's Law Journal*, vol. 18, n° 306, 1993.

Kornhauser, Marjorie. « Love, Money, and the IRS: Family, Income-Sharing, and the Joint Income Tax Return », dans *Hastings Law Journal*, vol. 45, n° 63, 1993-1994.

Lahey, Kathleen. « The Small Business Credit: A Tax Expenditure Analysis », dans *Canadian Taxation*, vol. 1, n° 2, 1979, pp. 29-34.

———. « The Taxation of Women in Canada, A Research Report », Faculté de droit, Université Queen's. Inédit, 1988.

LePan, Nick. « Some Conceptual Problems », dans *Canadian Taxation*. vol. 1, n° 2, 1979, pp. 15-18.

Lero, Donna et Karen Johnson. *110 statistiques sur le travail et la famille au Canada.* Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1994.

Lindquist, Evert. « Improving the Scrutiny of Tax Expenditures in Ontario: Comparative Perspectives and Recommendations », dans *Taxing and Spending: Issues of Process.* Allan Maslove (dir.). Toronto, University of Toronto Press, en collaboration avec la Ontario Fair Tax Commission, 1994.

Macklin, Audrey. « Foreign Domestic Worker: Surrogate Housewife or Mail Order Servant? », dans *Revue de droit de McGill*, 1992a, p. 682.

———.1992b. « *Symes v. M.N.R.*: Where Sex Meets Class », dans *Revue juridique La femme et le droit*, vol. 5, p. 498.

Maloney, Maureen. *Les femmes et la réforme fiscale.* Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1987.

———. « What Is the Appropriate Tax Unit for the 1990s and Beyond? », dans *Issues in the Taxation of Individuals.* Allan Maslove (dir.). Toronto, University of Toronto Press, 1994.

Maser, Karen. « Qui épargne pour la retraite? », dans *Perspective*, vol. 7, n° 14, hiver 1995.

Maslove, Allan. « A Review of Tax Expenditures and Government Policy », dans *Journal of Canadian Public Policy*, vol. 17, 1991, p. 205.

McGillivray, Donald. « The Canadian Context », dans *Canadian Taxation*, vol. 1, n° 2, 1979, pp. 23-25.

Ministère de la Famille et de l'Enfance du Québec. *La Politique Familiale.* Site Web : <http://www.mfe.gouv.qc.ca/3_politique_familiale/soutien_financier.html>. Consulté le 13 octobre 1999.

Ministère des Approvisionnement et Services Canada. *La sécurité sociale dans le Canada de demain.* Ottawa, 1994.

Ministère des Finances. *Tax Expenditures Account: A Conceptual Analysis and Account of Preferences in the Federal Income Tax and Commodity Tax Systems.* Ottawa, 1979.

———. *Dépenses fiscales liées aux impôts directs des particuliers et des sociétés.* Ottawa, ministère des Finances, 1993.

———. *Document d'information pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada, résumé.* Ottawa, 1996.

———. *Dépenses fiscales 1998.* Ottawa, 1998.

———. *Budget 1999, Avis de motion de voies et moyens visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu.* 16 février, 1999a.

———. *Dépenses fiscales 1999.* Ottawa, 1999b.

Ministère du Revenu national. *Statistiques sur le revenu, année fiscale 1996.* Ottawa, 1998a.

———. *Statistiques sur le revenu, année fiscale 1998.* Ottawa, ministère du Revenu national, 1998b.

Moran, Beverley et William Whitford. « A Black Critique of the Internal Revenue Code », dans *Wisconsin Law Review*, 1996, p. 751.

Nakamura, A. et M. Nakamura. « A Survey of Research on the Work Behaviour of Canadian Women », dans *Work and Pay: The Canadian Labour Market.* W.C. Ridell (dir.). Toronto, University of Toronto Press, 1985.

The National Post. « Taxes – A Motherhood Issue », 10 mars, 1999a, p. A19.

———. « Is a National Program the Answer? », 14 août, 1999b, p. B2.

Nelson, Julie. *Feminism, Objectivity and Economics.* New York, Routledge, 1996.

Oderkirk, Jillian. « Government Sponsored Income Security Programs for Seniors: Old Age Security », dans *Tendances sociales canadiennes*, n° 40, printemps 1996.

Pahl, Jan. « Personal Taxation, Social Security and Financial Arrangements Within Marriage », dans *Journal of Law and Society*, vol. 13, 1986, p. 241.

Pence, Alan (dir.). *Étude nationale canadienne sur la garde des enfants, les régimes de travail des parents et leurs besoins en matière de garde des enfants.* Ottawa, Statistique Canada, 1992.

Perry, David. « Comparison of Direct Spending and Tax Expenditures », dans *Revue fiscale canadienne*, vol. 43, 1995, pp. 793-803.

Poddar, Satya. « L'intégration des dépenses fiscales au système de gestion des dépenses : l'expérience du Canada », dans *Dépenses fiscales et politique gouvernementale.* Neil Bruce (dir.). Kingston, Institut John Deutsch pour l'étude de la politique économique, Université Queen's, 1988.

Pulkingham, Jane et Gordon Ternowetsky. « The New Canada Child Tax Benefit: Discriminating Between the 'Deserving' and 'Undeserving' Among Poor Families with Children », dans *Child and Family Policies.* Jane Pulkingham et Gordon Ternowetsky (dir.). Halifax, Fernwood Publishing, 1997.

Québec. *Les programmes sociaux du Québec.* Gouvernement du Québec, 1997.

———. *Les finances publiques du Québec : Vivre selon nos moyens.* Ministère des Finances et Conseil du Trésor, 1993.

Revenu Canada. *1996-97 Rapport des programmes de prestations.* Ottawa. Site Web : http://www.ccra-adrc.gc.ca/benefits/rc4071fq_96-97.html, 1998.

Rowley, Susan Worth. « Women, Pensions and Equality », dans *Dalhousie Law Review,* vol. 10, 1986.

Santé et bien-être social. *Stratégie nationale sur la garde des enfants.* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Smith, Roger. « Definitional Problems », dans *Canadian Taxation,* vol. 1, n° 2, 1979, pp. 19-22.

St-Hilaire, France. « Les finances publiques : à qui profitent les avantages », dans *Choix : Institut de recherche en politiques publiques,* vol. 2, 1996, p. 17.

St-Hilaire, Gabrielle. « Fange législative : La déduction des frais de garde d'enfants à l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur la revenu* », dans *Revue juridique La femme et le droit,* vol. 10, 1998, p. 17.

Statistique Canada. *Les familles monoparentales au Canada.* Ottawa, n° 89-522F au catalogue, 1992.

———. *Caractéristiques des familles comptant deux soutiens 1993.* n° 13-215 au catalogue, décembre 1993.

———. *Portrait statistique des femmes au Canada.* Troisième édition. Ottawa, ministre de l'Industrie, 1995.

———. *Programme de revenu de retraite au Canada : un aperçu statistique.* N° 74-507-XPB au catalogue, février 1996.

———. « Recensement de 1996 : état matrimonial, unions libres et familles », dans *Le Quotidien.* N° 11-00IF au catalogue, 14 octobre. Site Web : <http://www.statcan.ca/ Daily/Francais/971014/q971014.htm>, 1997a.

———. *Un portrait des aînés au Canada.* Ottawa, ministre de l'Industrie, 1997b.

———. *Tendances sociales canadiennes.* N° 11-008-XPF au catalogue, automne, 1997c.

———. *Le point sur la population active : Travailleurs âgés,* n° 71-005-XPB au catalogue, printemps, 1998a.

———. « Recensement de 1996 : activités sur le marché du travail, profession et industrie, lieu de travail, mode de transport pour se rendre au travail et travail non rémunéré », dans *Le Quotidien*. 17 mars. Site Web : <http://www.StatCan.ca/Daily/Francais/980317/q980317.htm>, 1998b.

———. « Aînés : un groupe diversifié qui vieillit bien », dans *Tendances sociales canadiennes*. Printemps, 1999a.

———. *Répartition du revenu au Canada selon la table du revenu, 1997*. N° 13-207-XPB au catalogue, juillet, 1999b.

———. *Le point sur la population active : Un aperçu du marché du travail en 1998*. N° 71-005-XPB au catalogue, hiver, 1999c.

Staudt, Nancy. « Taxing Housework », dans *Georgetown Law Journal*, 1996, p. 1571.

Surrey, Stanley. *Pathways to Tax Reform*. Cambridge, Harvard University Press, 1973.

———. « The Concept and Its Uses », dans *Canadian Taxation*, vol. 1, n° 2, 1979, pp. 3-14.

Tougas, Jocelyne. *A Snapshot of Quebec's Current Early Childhood Education and Child Care Reform*. Site Web : <http://www.childcarepolicy.org/tougas1/-htm>. Consulté le 5 octobre 1999, [s.d.].

Townson, Monica. *L'avenir financier des femmes : comment envisager la retraite au mitan de la vie*. Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, avril 1995.

Ursel, Jane. *Private Lives, Public Policy: 100 Years of State Intervention in the Family*. Toronto, Women's Press, 1992.

The Vancouver Sun. « Universal Day Care Proposed in Study », 29 juillet 1999, p. A6.

Wilson, honorable Michael, ministre des Finances. Communiqué 89-132, Ottawa, ministère des Finances, 11 décembre 1989.

Wooley, Frances, Arndt Vermaeten et Judith Madill. « Ending Universality: The Case of Child Benefits », dans *Analyse de politiques*, vol. 22, n° 24, mars 1996.

Young, Claire. « Taxing Times for Lesbians and Gay Men: Equality at What Cost? », dans *Dalhousie Law Journal*, vol. 17, 1994, p. 534.

———. « Child Care and the Charter: Privileging the Privileged », dans *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 2, 1994, p. 20.

———. « (In)Visible Inequalities: Women, Tax and Poverty », dans *Ottawa Law Review*, vol. 27, 1995, p. 99.

———. « Taxing Times for Women: Feminism Confronts Tax Policy », dans *Tax Conversation*. Rick Krever (dir.). Royaume-Uni, Kluwer Law International, 1997.

Projets financées en vertu du Fonds de recherch en matière de politiques
de Condition féminine Canada
Les femmes et le regime fiscal canadien

Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : Répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal
Claire Young

Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : Le soin des enfants et le régime fiscal
Christa Freiler, Brigitte Kitchen, Felicite Stairs

* Certains de ces documents sont encore en voie d'élaboration; leurs titles ne sont donc pas nécessairement définitifs.